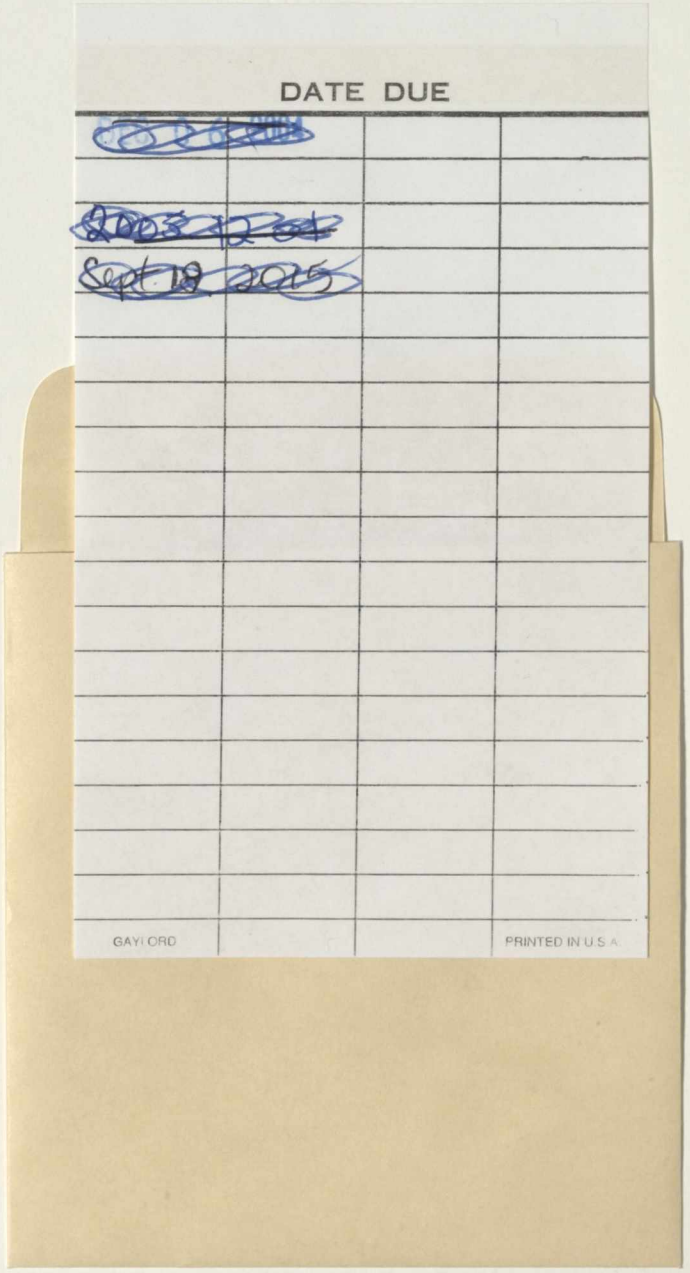


First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Special Committee of the Senate on the

Canadian Security Intelligence Service

Chairman:
The Honourable P. M. PITFIELD

Thursday, September 15, 1983

Issue No. 9

Ninth Proceedings on

The subject-matter of Bill C-157, intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act"

WITNESSES:

(See back cover)

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial spécial du

Service canadien du renseignement de sécurité

Président:
L'honorable P. M. PITFIELD

Le jeudi 15 septembre 1983

Fascicule nº 9

Neuvième fascicule concernant

La teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité»

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE ON THE CANADIAN SECURITY INTELLIGENCE SERVICE

The Honourable P. M. Pitfield, *Chairman*
The Honourable Sidney L. Buckwold, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Balfour
Buckwold
Flynn
Godfrey
Kelly
Lapointe
Nurgitz
Olson
Pitfield
Riel
Riley

COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL DU SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Président: L'honorable P. M. Pitfield
Vice-président: L'honorable Sidney L. Buckwold

Les honorables sénateurs:

Balfour
Buckwold
Flynn
Godfrey
Kelly
Lapointe
Nurgitz
Olson
Pitfield
Riel
Riley

(Quorum 5)

Les greffiers du comité

Erika Bruce

Timothy Ross Wilson

Clerks of the Committee

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, June 29, 1983:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion, as modified, of the Honourable Senator Olson, P.C., seconded by the Honourable Senator Frith:

That a Special Committee of the Senate be appointed to examine and consider the subject-matter of the Bill C-157, intituled: "An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact An Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof or in relation thereto", in advance of the said Bill coming before the Senate;

That the Committee have power to send for person, papers and records, to examine witnesses, to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee and to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee submit their report not later than 27th October, 1983;

That the Committee have power to act jointly with any committee appointed by the other place to examine the subject-matter of the aforementioned Bill; and

That a Message be sent to the House of Commons to request that House, if it deems it advisable, to appoint a committee to act jointly with that already chosen by this House.

After debate, and—

The question being put on the motion, as modified, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That changes in the membership of the Special Committee of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act may be made by notification thereof, signed by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to government members, and by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to opposition members, being filed with the Clerk of the Senate who shall cause the same to be printed in the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of that sitting, or of the next sitting thereafter, as the case may be.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That Rule 66(1)(*b*) be suspended in relation to the nomination of Senators to serve on the Special Committee

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 29 juin 1983:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Olson, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Frith,

Qu'un comité spécial du Sénat soit formé pour étudier la teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans les domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative», avant que ce projet de loi ne soit soumis au Sénat,

Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire produire des documents et des dossiers, à interroger des témoins, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages qu'il juge à propos et à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le comité présente son rapport au plus tard le 27 octobre 1983;

Que le comité soit autorisé à agir conjointement avec tout comité formé par l'autre endroit pour étudier la teneur du projet de loi mentionné ci-dessus; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes, la priant, si elle le juge opportun, de former un comité chargé d'agir conjointement avec celui déjà formé par le Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, sur division.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que les changements apportés à la composition du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité puissent être effectués sur avis signé par le leader du gouvernement au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres du gouvernement, et par le leader de l'opposition au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres de l'opposition, avis déposé auprès du greffier du Sénat qui le fera imprimer dans les *Procès-verbaux du Sénat* de la séance du même jour, ou de la séance suivante, selon le cas.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que l'application de l'article 66(1)*b*) du Règlement soit suspendue à l'égard de la nomination des sénateurs qui

of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act; and

That the following Senators be appointed to act on the said Special Committee, namely, the Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel and Riley.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

feront partie du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité; et

Que les sénateurs dont les noms suivent soient désignés pour faire partie dudit comité spécial, à savoir: les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel et Riley.

La motion, mise aux voix est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, SEPTEMBER 15, 1983
(17)

[*Text*]

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day at 9:49 a.m., the Vice-Chairman, the Honourable Senator Buckwold, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Kelly, Lapointe and Nurgitz. (7)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Frith.

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Messrs. Donald Macdonald and Philip Rosen, Research Officers.

Witnesses:

From the Canadian Association of University Teachers:

Dr. Sarah J. Shorten, President;

Dr. Donald Savage, Executive Secretary;

Dr. V. W. Sim, Associate Executive Secretary;

The Honourable Allan Lawrence, P.C., M.P., Former Solicitor General of Canada;

Dr. M. A. J. Tugwell, Director;

Dr. David Charters, Deputy Director, Centre for Conflict Studies, University of New Brunswick.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter of Bill C-157 intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act".

On motion of Senator Godfrey, it was *agreed*:—"That the brief submitted by the Canadian Association of University Teachers, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings" (*See "Appendix 9 A"*).

On motion of Senator Nurgitz, it was *agreed*:—"That the submission, 'Coping with Threats to Canada's Security', by Dr. Maurice Tugwell and Dr. David Charters, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings" (*See "Appendix 9 B"*).

At 10:55 a.m., the proceedings were interupted for five minutes after which the meeting was resumed.

The witnesses made statements and answered questions.

At 12:49 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 15 SEPTEMBRE 1983
(17)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité se réunit aujourd'hui à 9 h 49 sous la présidence de l'honorable sénateur Buckwold (vice-président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Kelly, Lapointe et Nurgitz. (7)

Présents mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Frith.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: MM. Donald Macdonald et Philip Rosen, chargés de recherche.

Témoins:

De l'Association canadienne des professeurs d'université:

Mme Sarah J. Shorten, président;

M. Donald Savage, secrétaire général;

M. V. W. Sim, secrétaire exécutif associé;

L'honorable Allan Lawrence, c.p., député, ancien Solliciteur général du Canada;

M. M. A. J. Tugwell, professeur, directeur;

M. David Charters, professeur, sous-directeur, Centre for Conflict Studies, Université du Nouveau-Brunswick.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 juin 1983, le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de loi C-157 intitulé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité».

Sur motion du sénateur Godfrey, il est *décidé*:—«Que le mémoire présenté par l'Association canadienne des professeurs d'université figure en annexe aux délibérations de ce jour» (*Voir «appendice 9 A»*).

Sur motion du sénateur Nurgitz, il est *décidé*:—«Que le mémoire, intitulé «Comment répondre aux menaces de la sécurité du Canada», présenté par MM. Maurice Tugwell et David Charters, figure en annexe aux délibérations de ce jour (*voir «appendice 9 B»*).

A 10 h 55, les délibérations sont interrompues pendant cinq minutes après quoi le Comité reprend ses travaux.

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

A 12 h 49, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Erika Bruce

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, September 15, 1983

[*Text*]

The Special Senate Committee on a Canadian Security Intelligence Service, to which was referred the subject matter of Bill C-157, to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact an act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain acts in consequence thereof or in relation thereto, met this day at 9.45 a.m. to consider the subject matter of the bill.

Senator Sidney L. Buckwold (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, our chairman, Senator Pitfield, unfortunately is unable to be here today. He is attending a memorial service for his late mother. As your deputy chairman, I am now given the responsibility of chairing today's meeting. I would therefore ask for your co-operation, as usual, and we look forward to an interesting morning.

We have three different groups who will be presenting evidence this morning, and while there may be some time constraints, there sould be ample opportunity for a full presentation and for questioning. To commence the proceedings we have representatives of the Canadian Association of University Teachers. They are Dr. Sarah J. Shorten, President; Dr. Donald Savage, Executive Secretary; and Dr. V. W. Sim, Associate Executive Secretary. The opening statement will be made by Dr. Shorten.

Dr. Sarah J. Shorten, President, Canadian Association of University Teachers: Thank you, Mr. Chairman.

Senator Godfrey: Dr. Shorten, we have all read your brief, and I take it that you are not planning to reread it.

Dr. Shorten: No, sir. I should like first like to thank you, Mr. Chairman, for this opportunity to present our concerns to the committee. As you know, the Canadian Association of University Teachers has some 26,000 members and they are to be found in every province in Canada. As we have stated in our brief, it is certainly not our purpose here to question the need for Canada to have an effective security service; nor is it any part of our purpose to suggest that the universities should be a special sanctuary for those persons who might break the law, or intend to break the law, or engage in subversive activity.

The brief that we have forwarded to you, and some of the concerns contained in it which we intend to present to you orally briefly this morning, was approved by the board of our association in June of this year. Our concerns, of course, include general concerns as citizens in Canadian society; but the community of professorial and academic librarians also have concerns, as the guardians of academic freedom and the educational process in the universities, which require absolutely the recognition of the right of free discussion. We are

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 15 septembre 1983

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité, à qui a été renvoyé la teneur du projet de loi C-157 constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans des domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative; se réunit aujourd'hui à 9 h 45 pour étudier la teneur de ce projet de loi.

Le sénateur Sidney L. Buckwold (*vice-président*) occupe le fauteuil.

Le vice-président: Honorables sénateurs, notre président, le sénateur Pitfield, ne peut malheureusement pas être parmi nous aujourd'hui. Il doit assister à un service commémoratif à la mémoire de sa mère. En ma qualité de vice-président, on m'a donc confié la responsabilité de présider la séance d'aujourd'hui. Par conséquent, je voudrais, comme d'habitude, solliciter votre collaboration pendant cette matinéé qui promet d'être intéressante.

Trois groupes différents témoigneront devant nous ce matin et, en dépit des contraintes de temps, nous devrions être en mesure d'entendre tous les témoignages et de poser des questions. Nous commencerons donc avec les représentants de l'Association canadienne des professeurs d'université. Ce sont Mme Sarah J. Shorten, présidente, M. Donald Savage, secrétaire général, et M. V. W. Sim, secrétaire général adjoint. Mme Shorten fera une déclaration préliminaire.

Mme Sarah J. Shorten, présidente, Association canadienne des professeurs d'université: Merci, monsieur le président.

Le sénateur Godfrey: Madame Shorten, nous avons pris connaissance de votre mémoire et, si je comprends bien, vous n'avez pas l'intention de nous en faire de nouveau la lecture.

Mme Shorten: Non, monsieur. Je voudrais d'abord vous remercier, monsieur le président, de nous avoir fourni l'occasion d'exposer nos préoccupations devant ce Comité. Comme vous le savez, l'Association canadienne des professeurs d'université regroupe quelque 26,000 membres répartis dans chaque province du Canada. Ainsi que nous l'avons déclaré dans notre mémoire, nous n'entendons certes pas mettre en doute la nécessité, pour le Canada, de se doter d'un Service de sécurité efficace; nous ne voudrions pas non plus suggérer que le milieu universitaire devienne un sanctuaire servant de refuge à ceux qui contreviennent à la loi ou bien qui entendent se livrer à des actes illégaux ou participer à des activités subversives.

Le mémoire que nous vous avons fait parvenir, et dont nous entendons reprendre brièvement certaines parties avec vous ce matin, a été approuvé par le conseil d'administration de notre association en juin de cette année. Au nombre de nos préoccupations figurent, bien entendu, certains thèmes généraux qui intéressent l'ensemble des citoyens canadiens; toutefois, la communauté que forment les professeurs et les bibliothècaires d'universités nourrit également certaines préoccupations, en sa qualité de gardienne de la liberté de l'enseignement et de

[*Text*]

convinced that in a free society the universities must remain a domain in which students have the opportunity to express and explore various points of view. The very concept of education, as that of research, requires this freedom of inquiry and freedom of debate.

It is for this reason that we are concerned that the legislation shall not explicitly endorse general surveillance of the campuses, but rather confirm that security investigations on university campuses shall be carried out just as they are in any other segment of society.

We thought that this morning it might be most useful, rather than reiterating the details of the brief, which you have received, to present a brief history of representations that have been made by CAUT in the past and the events which gave rise to those concerns; and with your permission I will ask Dr. Savage, the Executive Secretary of the association, to present that account.

Dr. Donald Savage, Executive Secretary, Canadian Association of University Teachers: The involvement of the Canadian Association of University Teachers with questions pertaining to security goes back to the early 1960s, and many of the recommendations that we make in our brief arise from a practical experience that we have had over the years in dealing with security matters relating to the universities. I would like to illustrate that briefly, if I may.

In the early 1960s there was considerable public discussion about the question of general surveillance by the security forces of Canadian universities, both faculty and students. That public discussion led to representations by the CAUT to the Diefenbaker government, making the distinction which our president has just made to you, namely, that the security forces, as any other force, should have the right to examine actual crimes or those who were planning actual crimes in the university community, but the government should restrain such security forces from a general surveillance of the university campus, which a great many people on the universities felt was designed not to discover communist spies but to cast a chill over non-conformist views within the university.

The Diefenbaker government ordered a stop to general surveillance while it considered the situation, and before it could make up its mind as to what it thought the policy should be, the government changed in 1963 and Mr. Pearson became Prime Minister. At the time, our president was Bora Laskin, who was then Professor of Law at the University of Toronto, and, of course, now the Chief Justice of Canada. He negotiated an understanding with Mr. Pearson that followed along the lines I have just suggested, namely, that the security forces would, in fact, investigate, as they would anywhere else, terrorism, or espionage, or crimes on the campus. They would also appear on the campus to undertake security clearances where people had given university professors, or deans, or other members of the community, as references in terms of a job in the federal Civil Service.

[*Traduction*]

l'éducation dans les universités, ce qui nous porte à revendiquer le droit absolu à la libre discussion. Nous sommes convaincus que dans une société libre, les universités doivent demeurer un oasis dans lequel les étudiants sont en mesure de s'exprimer pleinement et d'explorer différents points de vue. Le principe même de l'éducation, comme celui de la recherche, exige une telle liberté d'enquête et de débat.

Voilà pourquoi nous sommes d'avis que la loi ne devrait aucunement prévoir, de façon explicite, la surveillance générale des campus, mais plutôt se contenter de veiller à ce que les enquêtes de sécurité entreprises sur les campus universitaires se déroulent selon les mêmes règles que celles qui s'appliquent à tout autre secteur de la société.

Nous avons jugé que, ce matin, plutôt que de reprendre en détail le mémoire que vous avez déjà reçu, il serait plus utile de présenter un bref historique des démarches qui ont été faites antérieurement par l'A.C.P.U. et des événements qui ont suscité nos préoccupations actuelles; si vous le permettez, je demanderai à M. Savage, le Secrétaire général de l'Association, de s'en charger.

M. Donald Savage, secrétaire général, Association canadienne des professeurs d'université: La participation de l'Association canadienne des professeurs d'université à des questions de sécurité remonte au début des années 1960, et bon nombre des recommandations que nous avons formulées dans notre mémoire proviennent de l'expérience pratique que nous avons accumulée au fil des ans en traitant des questions de sécurité en milieu universitaire. Si vous le permettez, je vous citerai brièvement quelques exemples.

Au début des années 60, la question de la surveillance générale exercée par les services de sécurité à l'intérieur des universités canadiennes, tant au niveau des facultés qu'à celui des étudiants, a fait l'objet de nombreux débats publics. L'ACPU avait alors senti le besoin d'entreprendre des démarches auprès du gouvernement Diefenbaker afin d'établir la distinction que vient d'évoquer notre président, à savoir que les services de sécurité, comme toute autre force, devaient être habilités à faire enquête sur les délits criminels ou sur leurs instigateurs dans les universités, sans pour autant être autorisés par le gouvernement à exercer sur les campus une surveillance générale qui, de l'avis de nombreux universitaires, n'aurait pas pour objet véritable de dépister les espions communistes, mais bien de mettre un frein aux opinions non conformistes qui ont cours dans ce milieu.

Le gouvernement Diefenbaker avait ordonné l'interruption de la surveillance générale pendant qu'il examinait la situation; mais avant d'avoir pu arrêter une politique pertinente, il a perdu le pouvoir, en 1963, et c'est M. Pearson qui est devenu premier ministre. A l'époque, notre président était Bora Laskin, alors professeur de droit à l'université de Toronto et qui, comme vous le savez, est devenu le juge en chef du Canada. M. Laskin avait négocié, avec M. Pearson, une entente qui reprenait les grandes lignes que je viens de vous exposer, à savoir que le service de sécurité devait respecter, sur les campus universitaires, les mêmes règles que celles qui s'appliquaient à toute enquête portant sur des activités de terrorisme ou d'espionnage ou sur des délits criminels. Les agents seraient également autorisés à se présenter sur un campus universitaire pour procéder à des vérifications de

[*Text*]

That seemed to the CAUT at the time to be a reasonable compromise. Professor Laskin also brought in resolutions, which were adopted by the CAUT council at the time, to say that professors should not, in fact, offer opinions or views on the political or religious views of their students, except in terms of security clearances, and in that circumstance they should give them in writing and they should sign them. At that time the organization was very much opposed to the notion of anonymous denunciation.

That particular understanding has held from that day to this. It was reaffirmed in 1971 by the then Solicitor General, Mr. Goyer, and in 1978 by Mr. Trudeau. However, our organization had felt for some time that there was some possibility that while the government was committed to this, operationally perhaps the understanding was not functioning. So we asked the McDonald Commission to specifically investigate our concerns on that matter; and you will have found in the McDonald Commission report that there is a segment devoted to the universities, where he discovered that indeed the security forces had, in the McDonald Commission's view, deliberately subverted the Pearson understanding. The way they had done that was to exploit the ability or the right of the security service to conduct security checks on people who had applied for jobs. Instead of restraining those security checks, to check on the people who had applied for jobs, they attempted to recruit the professors whom they were interviewing as referees. They were quite successful in doing that and in setting up a system of informal surveillance on the campus through such people.

Our view is that one of the reasons they could do that was that there was insufficient ministerial control of the situation. They were not required to report this to the minister. Indeed, when Mr. Goyer reviewed the situation in 1971, he drew a distinction which, in our view, was unfortunate, in which he said that paid informers would have to be reported to him, but unpaid informers would not.

Therefore, the system could once again escape ministerial control. So we have been very interested in the discussions you have had with other witnesses on the whole question of ministerial control and we hope, from our experience anyway, that you will indeed ensure that that control is there and is firm. We do not see how in a democratic society it is possible to have any other kind of system.

We also think that it would be a useful check on the way in which the system operates if there were a parliamentary committee on security which had a general watchdog mandate to overview the situation in the security field. Secondly, this history has also led us to be very concerned to ensure that people who operate in the security field have a precise mandate. You have discussed that matter with other witnesses and I don't want to go into any great detail on it, but we are, of

[*Traduction*]

sécurité lorsque quelqu'un aurait donné le nom d'un professeur d'université, d'un doyen de faculté ou d'un autre membre de cette communauté comme référence en postulant un emploi dans la fonction publique fédérale.

A l'époque, cela représentait, aux yeux de l'ACPU, un compromis raisonnable. M. Laskin avait également présenté des résolutions, qui avaient éré adoptées par le Conseil de l'ACPU, et selon lesquelles les professeurs ne devaient pas se prononcer sur les allégeances politiques ou religieuses de leurs étudiants, sauf lorsqu'il s'agissait de vérifications de sécurité, auquel cas ils devaient présenter leurs observations par écrit et les signer. A l'époque, l'organisme s'opposait fortement au principe de la dénonciation anonyme.

Cette entente est encore en vigueur. Elle a en effet été réitérée en 1971, par le solliciteur général en poste, M. Goyer, puis en 1978, par M. Trudeau. Cependant, notre organisme est depuis longtemps d'avis que, même si le gouvernement est lié par cette entente de principe, il peut en être autrement dans la pratique. Nous avons donc demandé à la Commission McDonald d'examiner, de façon précise, nos préoccupations sur ce point, et vous avez pu voir dans le rapport de la Commission qu'une partie est consacrée aux universités; il y est signalé que, de l'avis des membres de la Commission, le service de sécurité a délibérément outrepassé l'entente conclue avec M. Pearson. En effet, il a abusé de son pouvoir de procéder à des vérifications de sécurité sur le compte des demandeurs d'emploi. Au lieu de s'en tenir à ce genre de vérifications, les agents ont exigé à recruter certains des professeurs interviewés afin de s'en rapporter à eux pour avoir des références. Ils y sont parvenus et le service de sécurité a pu mettre au point, par cet intermédiaire, un système de surveillance informel sur les campus universitaires.

Si le service est arrivé à ses frais, c'est qu'à notre avis, la situation n'était pas suffisamment contrôlée à l'échelon ministériel. Il n'était pas tenus de rendre compte au ministre. En effet, en 1971, lorsque M. Goyer a examiné la situation, il a établi, selon nous, une distinction regrettable en ce sens que seuls les informateurs rémunérés devaient lui être signalés.

Par conséquent, ce système pouvait encore une fois échapper au contrôle ministériel. Nous nous sommes donc profondément intéressés aux discussions que vous avez lues avec d'autres témoins sur toute la question du contrôle ministériel, et nous espérons, tout au moins d'après notre expérience, que vous allez nous donner l'assurance que ce contrôle existe et qu'il est sérieux. Nous ne pouvons concevoir comment, dans une société démocratique, il est possible d'avoir recours à un autre système.

Nous croyons également qu'il serait bon de mettre sur pied un comité parlementaire de la sécurité qui serait chargé de surveiller l'ensemble du système et de suivre de près la situation dans le domaine de la sécurité. Par ailleurs, notre expérience nous a également conduits à veiller à ce que tous ceux qui œuvrent dans le secteur de la sécurité soient dotés d'un mandat précis. Nous savons que vous avez discuté de cette question avec d'autres témoins et, sans vouloir entrer dans le

[*Text*]

course, concerned about the words in clause 2(1), "such reasonable actions as are reasonably necessary," which wording seems to us to justify almost anything.

We are concerned about clause 14. We note, for instance, that the phraseology about being "informed about the policital economic and social environment" tends to avoid the whole question of whether the security force can go out and secure and solicit informers and set up their own informing system. It is one thing to read the Globe and Mail and clip it. It is another thing to have a system of secret informers who are informing you on the situations, and I don't think the legislation, in fact, deals with that sort of situation at all. We have made one practical suggestion in that connection with the area covered by clause 14, and that is that we think, either in the legislation or perhaps in the regulations, there should be some safeguard, both for the security forces and for the universities, in relation to police security people who are taking courses at universities. Clearly, any police officer who happens to be on the university campus and sees a crime being committed has a right to deal with that crime, but we did have the situation in 1970 where security personnel from the military were instructed by their superiors to gather information on the political opinions of the professors and students in their classes. We think there should be an expressed prohibition of that, certainly in the regulations that come with this bill.

We are very concerned about the references in subclauses 15(2) and (3) as to security assessments for other foreign states. Many of our members conduct research in relation to foreign states, though they may not in fact be great supporters of some of those foreign states. We would find it very peculiar, indeed, to be subject to security assessments in relation to a distaste, for instance, for the current government of Argentina. We also question the remarks which the Solicitor General made in which, I think, he suggested to you that the legislation required ministerial assent to transfer security assessments to a foreign power. We don't see that phraseology anywhere in the bill at all. It seems to me that, indeed, that could be authorized by the legislation as it now stands. We do know from our own experience with academics in Chile that certainly at one time there was a connection between some sections of our security forces and the security forces in Chile. That, I think, illustrates the kind of problem that we are concerned about.

We are also concerned about warrants. I know you have discussed this matter before. We have in our brief specific suggestions about the kind of tests that should be made before a judge issues a warrant, and I won't go into any detail on that subject.

All that history of the relationship between the security forces and the universities has given us a second concern, namely, that of the files. Since the security forces, in our view, breached the Pearson understanding in gathering information that they should not have gathered on the campus and incorpo-

[*Traduction*]

détail, un passage du paragraphe 21(1), nous préoccupe à savoir: «tous actes justifiables dont la nécessité soit également justifiable»; son libellé semble pouvoir justifier n'importe quoi.

Les dispositions de l'article 14 nous préoccupent aussi: nous avons remarqué, par exemple, que la formulation: «se tenir au courant de la conjoncture politique, économique et sociale» tend à éluder carrément la question de savoir si le service de sécurité est autorisé à aller recruter des informateurs pour mettre sur pied son propre système de renseignement. C'est une chose de lire et de découper un article du Globe and Mail. C'en est une autre de créer un réseau d'informateurs secrets qui vous tienne au courant de la situation, et je ne crois pas que ce point soit abordé du tout dans la loi. Nous avons fait une suggestion pratique quant au domaine visé par l'article 14, à savoir que nous souhaiterions voir formulées, soit sous forme de loi soit sous forme de règlement, certaines garanties à l'égard des agents de sécurité qui sont inscrits à l'université et ce, tant pour le bénéfice du service de sécurité que pour celui des universités. De toute évidence, n'importe quel agent de police qui se trouve sur un campus universitaire et qui est témoin d'un délit criminel est autorisé à intervenir; toutefois, en 1970, il est arrivé que le personnel de sécurité des forces armées avait reçu de ses supérieurs l'ordre de recueillir des renseignements sur l'opinion politique des professeurs et des étudiants de leurs classes. Nous sommes d'avis que de tels actes devraient explicitement être interdits, tout au moins dans le règlement d'application de la loi.

L'allusion aux évaluations de sécurité effectuées pour le compte de pays étrangers, figurant aux paragraphes 15(2) et 15(3). Nous cause aussi des inquiétudes. Un grand nombre de nos membres effectivent des recherches de concert avec des pays étrangers sans pour autant en être de chauds partisans. Il serait en effet curieux d'avoir à subir des évaluations de sécurité à cause, par exemple de la répugnance que nous manifestons à l'égard du gouvernement actuel de l'Argentine. Nous avons également mis en doute les observations du solliciteur général qui, je crois, vous a proposé d'inclure dans la loi une disposition obligeant à obtenir le consentement ministériel pour transmettre des évaluations de sécurité à une puissance étrangère. Nous n'avons retrouvé cette formulation nulle part dans le projet de loi. Il me semble en effet qu'une telle démarche se trouverait autorisée par la loi actuelle. Nous savons, d'après notre propre expérience auprès d'universitaires chiliens, qu'à un moment donné, certains liens ont été créés entre des sections de notre service de sécurité et de celui du Chili. Je crois que cet exemple illustre bien le genre de situations qui nous inquiètent.

La question des mandats nous inquiète également. Je sais que nous en avons déjà discuté. Notre mémoire comporte des recommandations précises quant au genre de critères qui devraient régir la délivrance d'un mandat par un juge; je n'ai donc pas l'intention de reprendre ce sujet en détail.

L'historique des relations entre le service de sécurité et les universités pose en outre un deuxième problème: celui des dossiers. A notre avis, le service de sécurité a transgressé l'entente Pearson en recueillant indûment certains renseignements sur des campus universitaires pour les verser dans

[*Text*]

rated it amongst those 800,000 files that the Solicitor General told us a year or so ago were in the hands of the government, we have made strong representations to him that those files be destroyed. We would hope that the committee would agree with us in our concern on that matter.

Finally, we are concerned about the appeal process. Once again, we have a practical historical involvement in this area. There have been for the past, I guess, 20 years a series of confrontations between the CAUT and the Immigration Department concerning the admission of professors to this country or, more accurately, the non-admission of them on security grounds. When such cases have come up, we have made representations to the government, sometimes privately and sometimes publicly, when we didn't initially get our way. In most circumstances, but not all, the professors in question were ultimately admitted. However, we feel that that is a very unsatisfactory situation. First of all, it gives a privileged position to those who happen to have a group like ourselves to act as advocates for them. What happens to everybody else in this process? Secondly, it seems to us that it would make a great deal more sense for this to be a judicial process. So we recommended to the McDonald Commission that there be an appeal tribunal for such cases and we also suggested to the McDonald Commission that similar consideration should apply to denials of security clearance in the civil service. The McDonald Commission, as you know, made recommendations in that regard and there are also recommendations in the bill.

We feel that it is encouraging that the legislation does recognize the notion of appeal, but we feel that it should be made a good deal more precise and we think that the direction the McDonald Commission took is the right one, that there should be a quasi judicial tribunal. We use the words "quasi judicial" deliberately because we recognize that there have to be some restrictions on the operation of such tribunals, but we feel that there should be, as much as possible, the operations of a true court and that, therefore, the people who conduct the affairs of such tribunals should be judges. There should be, as much as possible, the routine of a court procedure to determine what happened and whether the justification really is there, either for the denial of a person's entry into the country or for the denial of a security clearance.

We have various specific points which we want to mention to you. We are also aware, of course, that there not only has been discussion in this country about security matters but discussion in the United States as well over the past many years—certainly since the 1930s. I would like to draw your attention to one particular aspect of the discussion and development in the United States which was of great concern to our American colleagues at the time and represents to us, indeed, one of the difficulties about legislation in this area which is not sufficiently precise. Shortly after World War II President Truman, decided, I think for the best possible reasons in his own mind, that he needed to introduce loyalty legislation dealing with the United States federal civil service. He knew, of course, that there were spies in the American government and he also wanted to defang what he thought was an insipient movement which would exploit this issue for other

[*Traduction*]

quelque 800,000 dossiers qui, selon le solliciteur général, se trouvaient il y a environ un an entre les mains du gouvernement; nous avons donc demandé instamment que ces dossiers soient détruits. Nous espérons que le Comité nous appuiera sur ce point.

En dernier lieu, le processus d'appel nous préoccupe. Encore une fois, nous possédons une expérience pratique de ce domaine. Au cours des 20 dernières années, je crois, il y a eu toute une série de confrontations entre l'ACPU et le ministère de l'Immigration en ce qui concerne l'admission de professeurs dans ce pays ou, plus exactement, le refus de les admettre pour des raisons de sécurité. Lorsque de tels cas se sont présentés, nous avons fait des démarches auprès du gouvernement, parfois à titre privé et parfois publiquement, lorsque nous n'obtenions pas initialement gain de cause. Dans la plupart des cas, mais pas tous, les professeurs en question ont fini par être admis. Cependant, nous estimons que ce genre de situations est loin d'être satisfaisant. D'abord, elle privilégie ceux qui bénéficient de l'appui d'un groupe comme le nôtre pour assurer leur défense. Mais qu'arrive-t-il alors aux autres? Par ailleurs, il nous semblerait beaucoup plus logique d'avoir recours à le voie judiciaire. Nous recommandons donc à la Commission McDonald de mettre sur pied un tribunal d'appel chargé de ce genre d'affaires et d'étudier le problème des refus d'habilitations de sécurité dans la Fonction publique. Comme vous le savez, la commission McDonald a fait des recommandations à cet égard et il y en a également dans le projet de loi.

Nous trouvons encourageant que le projet de loi reconnaisse la notion d'appel, mais nous estimons qu'il devrait le faire de façon beaucoup plus précise; à notre avis la commission McDonald a pris la bonne direction et il devrait exister un tribunal quasi-judiciaire. Nous utilisons les mots «quasi-judiciaire» à dessein parce que nous reconnaissons qu'il doit y avoir une limite au mandat de ces tribunaux, mais nous estimons qu'ils devraient fonctionner autant que possible comme un véritable tribunal et que, par conséquent, ils devraient être présidés par des juges. Leur procédure devrait être la même que celle des autres tribunaux en ce sens qu'ils chercheraient à connaître les tenants et aboutissants de chaque cas et à savoir s'il est justifié d'interdire à un immigrant d'entrer au pays ou de lui refuser une habilitation de sécurité.

Nous tenons à vous exposer divers points précis. Évidemment, nous savons aussi que les questions de sécurité suscitent des controverses non seulement au Canada, mais aussi aux États-Unis, depuis de nombreuses années, certainement depuis les années 1930. Je voudrais attirer votre attention sur un aspect très particulier des débats qui ont eu lieu aux États-Unis, aspect qui causait de vives préoccupations à nos collègues américains à l'époque et qui représente pour nous, en fait, l'un des problèmes posé par le manque de précision de la loi dans ce domaine. Peu après la Deuxième Guerre mondiale, le président Truman a décidé, pour les meilleures raisons possibles selon lui, qu'il devait présenter un projet de loi sur la loyauté envers la fonction publique fédérale des États-Unis. Il savait évidemment que des espions s'étaient infiltrés dans le gouvernement américain et il voulait mettre hors d'état de nuire ce qu'il considérait comme un mouvement stupide dési-

[*Text*]

purposes, so he brought in that legislation. That legislation allowed people to be removed from the United States government for the vaguest possible reasons. There was no attempt to be precise at all. One term which was not defined at all was with regard to the question of subversion. The consequence being that the very people whom the President wished to have removed from that particular political arena seized on the vague language and used it to attack people in the federal civil service, not because they were Communist spies—because the legislation never turned up any Communist pies; the spies were turned up by other means and other groups—but to attack people because of their views, for instance, on race relations. People were quizzed as to why they thought blacks and whites were equal and that sort of thing. Indeed, once Senator McCarthy was able to use that structure for his own purpose in his committee he was able, in one particular instance which I would like to cite to the committee, to interview a professor from Columbia University, Professor Gene Weltfish, on her book *The Races of Mankind*. What he asked her was not whether she was a Communist spy or whether she acted for the Soviet government but, rather, whether it was true that she had written in her book that in a survey of intelligence she had said that the intelligence quotient of blacks in Ohio was higher than the intelligence quotient of whites in Arkansas. When she replied in the affirmative to that question the committee dumped on her in no uncertain terms. The author of the most recent study of Senator McCarthy says that a few days later Columbia announced that Miss Welfish's contract would be terminated at the end of the school year. It denied, of course, that its decision had been motivated by any political considerations.

We want to be sure that any legislation written in this country does not allow people to exploit it in the future for purposes or reasons not intended at all by the people who designed it in the first place.

Thank you, Mr. Chairman.

The Deputy Chairman: Thank you very much, Dr. Savage. The meeting is now open for questions.

Senator Frith: First, I would like to ask what your discipline is, Dr. Shorten?

Dr. Shorten: I am a philosopher.

Senator Frith: And what is your discipline, Dr. Savage?

Dr. Savage: I am an historian.

Senator Frith: I found your presentation very helpful. It gave us a perception on an aspect of the application of this legislation which, frankly, I had not really focused on before.

As you probably know, a good deal of our attention has focused on clauses 12, 14, 15(2) and (3)—matters which you have raised, in general, and which you have also applied particularly to the kind of problems which concern your association. Have you anything more specific for us, both in general and as it might alleviate the concern of your Associa-

[*Traduction*]

reux d'exploiter l'affaire à d'autres fins. Il a donc présenté ce projet de loi. Cette mesure permettait aux authorités de renvoyer des fonctionnaires du gouvernement des États-Unis pour les raisons les plus vagues qu'on puisse imaginer. Absolument rien n'était précisé. L'un des termes qui n'était pas du tout défini était celui de subversion. Il en est résulté que les personnes que le président souhaitait faire renvoyer du gouvernement ont tiré parti de la formulation vague du projet de loi pour attaquer des fonctionnaires fédéraux, non parce qu'ils étaient des espions communistes—parce que la mesure n'a jamais permis de découvrir aucun espion communiste; ces derniers ont été débusqués par d'autres groupes recourant à des méthodes différentes—mais en raison de leurs opinions, sur les relations entre races, par exemple. On posait des questions embarrassantes aux gens sur leurs raisons de croire à l'égalité des noirs et des blancs et sur d'autres sujets du genre. En fait, un jour, le sénateur McCarthy a invoqué cette loi à ses propres fins pendant une séance de son comité; dans un cas particulier que je voudrais citer comme exemple au Comité, il a interrogé un professeur de l'université Columbia, le professeur Jean Weltfish, sur son livre *The Races of Mankind*. Il ne lui a pas demandé si elle était un espion communiste ou si elle travaillait pour le gouvernement soviétique, mais s'il était vrai qu'elle avait écrit dans son livre que dans une étude sur l'intelligence, elle avait dit que le quotient intellectuel des noirs de l'Ohio était plus élevé que celui des blancs de l'Arkansas. Elle a répondu par l'affirmative et le comité s'est mis à l'investiver en des termes on ne peut plus clairs. L'auteur de l'étude la plus récente sur le sénateur McCarthy dit que quelques jours plus tard, l'université Columbia annonçait qu'elle résilierait le contrat de Mlle Welfish à la fin de l'année scolaire. L'université a évidemment nié avoir fondé sa décision sur des considérations politiques.

Nous tenons à nous assurer qu'aucune loi adoptée dans notre pays ne permettra à quiconque de s'en servir un jour à des fins ou pour des raisons totalement étrangères à celles pour lesquelles elle a été conçue.

Je vous remercie, monsieur le président.

Le vice-président: Je vous remercie beaucoup, monsieur Savage. Les membres du Comité peuvent maintenant poser leurs questions.

Le sénateur Frith: D'abord, je voudrais demander à M. Shorten quelle est sa discipline.

Mme Shorten: La philosophie.

Le sénateur Frith: Quelle est la vôtre, monsieur Savage?

M. Savage: L'histoire.

Le sénateur Frith: J'ai trouvé votre mémoire très utile. Il nous a fait connaître un point de vue sur un aspect de l'application de ce projet de loi auquel je ne m'étais franchement pas arrêté jusqu'à maintenant.

Comme vous le savez probablement, nous avons surtout porté notre attention sur les articles 12 et 14 et les paragraphes 15(2) et (3), c'est-à-dire sur les questions d'ordre général que vous avez soulevées et que vous avez appliquées plus particulièrement au genre de problèmes qu'éprouve votre association. Avez-vous des précisions à apporter quant à votre position

[*Text*]

tion with respect to these sections? I ask that because we are reaching the point where we will have to start thinking about making specific recommendations as to legislation.

Before you answer my question let me tell you that, for example, I know that it is not unusual for people to come before us and say that they are worried about certain provisions. I can assure you that we, too, are worried about certain of the provisions. We do not expect you to write the wording for us, since obviously a bank of draftsmen will have to do that. Can you be a little more specific, on both grounds, first generally and then as to the wording you would want to see in the legislation, in order to avoid creating the McCarthy type of situation about which you were speaking.

Dr. Savage: As I understand from his previous testimony the minister has said that in his view the section which deals with lawful dissent overrides the various parts of the bill which people had objected to. I am not a lawyer and I will happily stand to be corrected, but it seems to me from reading the proposed legislation that it does not say that. If it is the intention of the minister that it shall do so then surely it should be made crystal clear that that is the case. If it is not the case, then it seems to me that that section is significantly weakened.

Senator Frith: You need not deal with ministerial responsibility since you have dealt with it already.

The Deputy Chairman: May I go back to Senator Frith's original question. Subclause (d) under the definition of "threats to the security of Canada" reads:

> (d) activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of, the constitutionally established system of government in Canada.

You have no problem with that definition, I presume?

Dr. Savage: In terms of subversion our view is that the language should be tied to some kind of action. We are concerned if the legislation talks about thought as distinct from action.

Senator Frith: The expression of thought?

Dr. Savage: Yes, the expression of thought. I may have misread the minister but it seemed to me from what I read in the transcripts and the newspaper stories that it was not clear that that distinction was being made by the department in the presentation of this legislation. So, certainly in terms of drafting, that is one of the areas we would like to see go in that particular direction.

Senator Frith: Now could you tell us about some of the other sections? But, before you do that, perhaps someone would like to pursue that point.

Senator Godfrey: You have me completely confused. I would have thought that the expression of thought which might say, "Let's go and murder the Prime Minister," would

[*Traduction*]

générale et sur les façons de réduire les préoccupations que ces dispositions vous inspirent? Si je vous demande cela, c'est parce que nous avons atteint un point où nous devrons bientôt penser à recommander des amendements précis au projet de loi.

Avant de répondre, permettez-moi de vous dire qu'il n'est pas inusité que des gens se présentent devant nous et nous avouent qu'ils sont inquiets des effets de certaines dispositions. Je peux vous assurer que cela nous arrive également. Nous ne nous attendons pas à ce que vous formuliez les dispositions à notre place étant donné qu'évidemment, une foule de rédacteurs devront travailler à la reformulation du projet de loi. Pourriez-vous être un peu plus précis au sujet des changements à apporter tant à l'orientation générale du projet de loi qu'à la formulation de certaines dispositions afin d'éviter l'emploi de méthodes à la McCarthy contre les universitaires?

M. Savage: A ce que j'ai compris de son témoignage, le ministre a dit qu'à son avis, l'article qui porte sur la dissention légitime prime sur les diverses parties du projet de loi auxquelles les gens s'étaient opposés. Je ne suis pas avocat et j'accepte volontiers qu'on me corrige en cas d'erreur, mais il me semble que le projet de loi ne dit rien de tel. Si le ministre croit que cela devrait être le cas, il faudrait le préciser dans le texte, à défaut de quoi je pense que l'article en question sera considérablement affaibli.

Le sénateur Frith: Vous n'avez pas à parler de la responsabilité ministérielle étant donné que vous avez déjà abordé le sujet.

Le vice-président: Puis-je revenir à la première question du sénateur Frith. L'alinéa *d*) de la définition de «menaces envers la sécurité du Canada» dit ceci:

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

Si je vous ai bien compris, vous ne trouvez rien à redire à cette définition?

M. Savage: S'il est question de subversion, nous sommes d'avis que l'alinéa devrait mentionner certains des actes interdits. Nous nous préoccupons de savoir si le projet de loi distingue la pensée de l'action.

Le sénateur Frith: L'expression d'une pensée?

M. Savage: Oui, l'expression de la pensée. J'ai peut-être mal compris le ministre, mais d'après ce que j'ai lu dans le compte rendu de la séance en question et dans les journaux, il me semble que le ministère n'a pas clairement établi cette distinction lorsqu'il a présenté le projet de loi. Ainsi, du point de vue de la rédaction, c'est l'une des dispositions que nous aimerions voir préciser.

Le sénateur Frith: Pourriez-vous maintenant nous parler de quelques-uns des autres articles? Mais avant, peut-être quelqu'un aimerait-il poursuivre sur le même sujet?

Le sénateur Godfrey: Maintenant, je suis dans la confusion totale. J'aurais cru que le fait d'exprimer sa pensée en disant «Allons assassiner le premier ministre» serait considéré comme

[*Text*]

be just as bad as action. In fact, it precedes action. I do not follow you. One can surely be subversive by advocating an expression of thought which promotes violent actions for other people to carry out.

Dr. Shorten: I think the distinction we have in mind is between the discussion of different views of the world and what you are describing, which I would take to be political action, political incitement to activity.

Dr. Savage: Surely, the difficulty is that in the university setting one discusses all kinds of different forms of government.

Senator Frith: And all kinds of forms for change?

Dr. Savage: And all kinds of forms for change, not only in teaching but also in research. There are people who do research on various kinds of dictatorships. There are people who do research on terrorism. These people must be free to discuss their findings, surely.

Senator Godfrey: But not in such a fashion as to support them, which is what these definitions are concerned with. I agree with you, of course, that if you are just discussing these abstract ideas then that is fine. However, the definitions say, "directed toward or in support of threats." Surely, if you have a half dozen people meeting to discuss these abstract questions with the eventual purpose directed towards support, then you cross the line. I guess I am nit-picking on a rather sweeping statement which you have made.

Senator Frith: Perhaps what Senator Godfrey is doing is using a rather clear-cut example. Of course, when you are examining wording sometimes clear-cut examples are not as helpful as the less clear-cut. I believe that is what these witnesses are concerned with. Their concern seems to be with the question as to when the publication of a paper or the holding of a seminar on the possible value of overthrowing governments by force, for example, falls inside or outside of that concept.

Senator Godfrey: How does such an activity come under the definition?

Senator Frith: That is the question.

Senator Godfrey: I do not follow what you are saying or how what you are concerned about comes under that definition.

Dr. Savage: For instance, in a classroom setting one of the very common techniques that is used with students is to take up a particular point of view and argue it and ask the students to argue against it. If there is general surveillance of the campus, that sort of thing is reported and goes into the files that, in his class, Professor X advocated this, that or the other thing.

[*Traduction*]

aussi répréhensible que l'acte lui-même. En fait, la pensée précède l'action. Je ne vous suis pas. On peut certainement être subversif en appuyant l'expression d'une pensée qui promulgue des actes de violence même s'ils sont commis par d'autres personnes.

Mme Shorten: Nous faisons une distinction entre exposer des opinions sur le monde ou la vie qui diffèrent des idées généralement reçues, d'une part, et ce dont vous parlez et que je considère comme une action politique où l'incitation politique à commettre certains actes, d'autre part.

M. Savage: Il est indubitable que le problème réside dans le fait que dans le milieu universitaire, on peut discuter d'une foule de formes de gouvernement.

Le sénateur Frith: Et de toutes les formes que pourrait prendre le changement?

M. Savage: Et toutes les formes de changement et ce, non seulement dans l'enseignement, mais également dans la recherche. Il y a des gens qui font des recherches sur divers genres de dictature. Il y en a d'autres dont les recherches portent sur le terrorisme. Il est certain que ces chercheurs doivent être libres de discuter de leurs constatations ou de leurs conclusions.

Le sénateur Godfrey: Mais pas d'une manière qui consisterait à les appuyer, ce que ces définitions tentent de prévenir. Je vous concède évidemment que le seul fait de discuter de ces idées en tant qu'abstractions ne pose aucun problème. Cependant, la définition dit «qui visent à les favoriser». Il est certain que si une demi-douzaine de personnes se réunissent pour discuter de ces sujets abstraits dans le but d'en appuyer éventuellement le principe, elles dépassent la limite. Si je demande ces précisions, c'est parce que vous avez fait une déclaration assez globale sur le sujet.

Le sénateur Frith: Le sénateur Godfrey donne un exemple plutôt précis. Évidemment, lorqu'on examine le libellé d'une mesure législative, il arrive que des exemples précis soient moins utiles que des exemples un peu plus généraux. Je crois que c'est lé ce qui préoccupe nos témoins. Ils semblent demander qu'on détermine quand la publication d'un journal ou la tenue d'un colloque sur le bien-fondé possible du recours à la force pour renverser un gouvernement, par exemple, entrent ou n'entrent pas dans cette définition.

Le sénateur Godfrey: Comment faut-il considérer une telle activité en vertu de cette définition?

Le sénateur Frith: Voilà toute la question.

Le sénateur Godfrey: Je ne comprends pas ce que vous dites ou plutôt je ne vois pas comment votre préoccupation s'applique à cette définition.

M. Savage: Par exemple, dans une classe, l'une des méthodes qu'on emploie couramment avec les étudiants consiste à exposer un point de vue, à en discuter et à demander aux étudiants de présenter des arguments pour le réfuter. Si le Service de sécurité exerçait une surveillance générale du campus en question, on ferait rapport de ce genre de discussion et on mentionnerait dans les dossiers que le professeur X a promulgué telle ou telle chose dans sa classe.

[*Text*]

Senator Godfrey: Are you talking now about security clearance?

Dr. Savage: No, I am talking about surveillance. In addition to that, of course, you have discussed the question, I think, of whether or not belonging to one of the variety of Communist parties or Marxist-Leninist parties, for instance, which certainly advocate changes that would fall under one of those definitions, constitutes, in itself, a matter pertaining to security.

The Deputy Chairman: May I interject? Senator Kelly has been tryuing to get the floor for some time now.

Senator Frith: Senator Kelly will hve the floor as soon as Senator Godfrey finishes his interruptions.

Senator Kelly: No, it was my turn to interrupt.

Senator Godfrey: With reference to the words "threats to the security of Canada" all I want is for you to indicate what you think constitutes a danger to the type of academic freedom you are talking about. I am trying to get down to specifics here.

Dr. Savage: Yes, of course. Take the phrase: "the constitutionally established system of government." There are lots of professors in Canada who, from time to time, have supported separatism in Quebec or in the west.

Senator Godfrey: This committee has discussed putting "violent or unlawful" in there, but I can understand your point of view. I think if you had read our transcripts, you would realize that the suggestion has been made that we add the words "violent or unlawful" before the phrase " . . . destruction or overthrow of the constitutionally established system of government in Canada."

The Deputy Chairman: I think in fairness, we cannot expect the witness to have read all our transcripts.

Senator Godfrey: No, he obviously has read quite a bit, but I am merely pointing out to him that this is an area that has particularly concerned us.

The Deputy Chairman: I know you are still questioning the witness, but I also know that Senator Kelly has been very anxious to get the floor.

Senator Kelly: Up until now, Mr. Chairman, I have tended to stay very quiet because I am not a lawyer and those senators who are lawyers tend to approach this thing on the basis of good legal points. I appreciate that, and I have learned a great deal. However, today, this panel appeals to me more since it is more in my line and Dr. Savage is talking in my sort of generalities, which I would like to examine a little bit further.

When you talked about the McCarthy era, you were referring to a scene where there was not a review process; there was not a complaint process; there were not some of the built-in

[*Traduction*]

Le sénateur Godfrey: Êtes-vous en train de parler du visa d'intégrité?

M. Savage: Non, je parle de surveillance. De plus, évidemment, je crois que le Comité s,est déjà demandé si l'appartenance ou la non-appartenance à l'un des divers partis communistes ou maxistes-léninistes du Canada, par exemple, qui promulguent sans aucun doute des changements qui entreraient dans L'une ou l'autre de ces définitions, ont en soi un rapport quelconque avec la Sécurité.

Le vice-président: Puis-je interrompre? Le sénateur Kelly essaie d'avoir la parole depuis un bon moment maintenant.

Le sénateur Frith: Le sénateur Kelly pourra prendre la parole dès que le sénateur Godfrey aura fini de nous interrompre.

Le sénateur Kelly: Non, c'était à mon tour de vous interrompre.

Le sénateur Godfrey: En ce qui concerne les termes «menaces envers la sécurité du Canada», tout ce que je vous demande, c'est de me dire ce qui, d'après vous, représente un danger pour le genre de liberté académique dont vous parlez. Je n'essaie pas de passer du général au spécifique.

M. Savage: Oui, évidemment. Prenons par exemple l'expression «le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada». Il y a beaucoup de professeurs au Canada qui, à un moment ou à un autre, se sont dits favorables au séparatisme au Québec ou dans l'Ouest.

Le sénateur Godfrey: Notre Comité a discuté de la possibilité d'ajouter les termes «violentes ou illicites» avant les termes «visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada où dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement».

Le vice-président: Je crois qu'on ne peut raisonnablement s'attendre à ce que le témoin ait lu les comptes rendus de toutes nos séances.

Le sénateur Godfrey: Non, mais il en a manifestement lu une bonne partie; quoi qu'il en soit, j'essaie simplement de lui faire remarquer que c'est un sujet auquel nous nous sommes particulièrement attardés.

Le vice-président: Je sais que vous n'en avez pas terminé avec le témoin, mais je sais aussi que le sénateur Kelly est très impatient de prendre la parole.

Le sénateur Kelly: Jusqu'à maintenant, Monsieur le président, je n'ai pas dit grand chose parce que je ne suis pas avocat et que tous ces sénateurs qui le sont discutent de cette affaire en se fondant sur des arguments juridiques. Je comprends cela, et j'en ai beaucoup appris. Cependant, aujourd'hui, les discussions m'intéressent davantage parce que je m'y retrouve un peu plus, et M. Savage parle de généralités que j'aimerais examiner d'un peu plus près.

Lorsque vous avez parlé de l'époque McCarthy, vous parliez d'une époque où il n'existait pas de processus d'examen; il n'y avait aucun processus de plainte; il n'y avait pas certaines des

[*Text*]

safeguards that people can take advantage of if the agency that is being envisaged here oversteps some kind of mark. I do not feel comfortable with your view if what you are saying is that all these very important, very open philosophical discussions, whatever direction they move in, can safely be totally ignored by an agency such as this. Going a bit further, I get the feeling that if I were a police officer or a member of this agency attending school at night, you would not want me to join any of these groups for fear I would also be infiltrating. Therefore, you would want me to be deprived of this freedom you talk about, simply because of my particular occupation.

Dr. Savage: If I could answer that specific point—

Senator Kelly: Now I would not want you to jump on it, because it is not the strongest point I wish to make.

The Deputy Chairman: The witness is entitled, Senator Kelly, to answer your point.

Senator Kelly: I am sorry, Mr. Chairman. Answer my point, Dr. Savage.

Dr. Savage: Following our suggestion, I think what has been generally done is that if a member of the RCMP attends university classes he makes the fact that he is a member of the RCMP known to the professor and to the class. There is then absolutely no restriction on the member of the RCMP participating in whatever the class does, either as a group or as sub-groups, and we would in fact disapprove of any attempt to remove such a student from any part of the university curriculum. I think, however, it is very important that everybody should know that that person is, in fact, from the RCMP or from the military security service.

In my own class, to give you an example—and I teach part-time—I go around and ask everybody, just as a matter of getting people to know each other, what they do; whether they are full-time students, part-time students; what jobs they have; what connection they have with my particular era of history, and so on.

In that connection, I did in fact have in my class one person who did say, "Yes, I am from a particular intelligence area."

Senator Kelly: Are you saying that the other students did not feel inhibited?

Dr. Savage: No. I explained to them what our views on this matter were; that there should be free discussion with everybody at the university, including the intelligence service, but that they had the right to know.

Senator Kelly: I agree with you totally, sir. May I ask one further question? Do you regard campuses as attractive targets for unfriendly elements who might want to subvert a system? I am reading a lot of spy magazines these days, but is it attractive for a foreign agent to infiltrate a campus? I am persuaded that it is a pretty good place to start if you want to attempt to destablize a system.

[*Traduction*]

garanties dont peuvent profiter les gens lorsque l'organisme dont nous parlons dépasse certaines limites. Je ne suis pas tout à fait d'accord avec votre point de vue si vous dites que toutes ces discussions philosophiques très importantes et très libres, quelles qu'en soient les conclusions, peuvent en toute sécurité être ignorées par un organisme comme celui-ci. Si je vais un peu plus loin, j'ai l'impression que si j'étais agent de police ou membre de cet organisme et que j'assistais à des cours du soir, vous ne voudriez pas que je participe à aucun de ces groupes par crainte qu'il s'agisse d'infiltration de ma part. Par conséquent, vous voudriez me priver de cette liberté dont vous parlez, uniquement à cause de ma profession.

M. Savage: Si vous pouviez répondre à ce point précis . . .

Le sénateur Kelly: Je ne voudrais pas que vous y attachiez trop d'importance, parce que ce n'est pas un point sur lequel je voudrais insister.

Le vice-président: Le témoin a le droit, sénateur Kelly, de discuter votre point de vue.

Le sénateur Kelly: Je suis désolé, monsieur le président. Poursuivez, monsieur Savage.

M. Savage: Suivant notre suggestion, je crois que s'il assiste à un cours universitaire, un membre de la G.R.C. fait généralement savoir au professeur et à la classe qu'il est membre de la G.R.C. Il n'y a alors aucune restriction quant à la participation du membre de la G.R.C. aux différentes activités de la classe, en groupe ou en sous-groupe, et nous nous opposerions même à toute tentative visant à refuser toute activité à un tel étudiant. Je crois toutefois qu'il est très important que tout le monde sache que la personne est employée par la G.R.C. ou le service de sécurité militaire.

Dans ma propre classe, pour vous donner un exemple—j'enseigne à temps partiel—pour aider les gens à se connaître entre eux, je demande à tout le monde, ce qu'ils font; je leur demande s'ils sont étudiants à plein temps, ou à temps partiel; quel genre d'emploi ils occupent; quel est leur rapport avec mon domaine particulier d'histoire, et ainsi de suite.

Dans ma classe, une personne a déjà dit, «oui, je travaille dans un domaine particulier du service du renseignement.»

Le sénateur Kelly: Est-ce que vous dites que les autres étudiants ne se sentaient pas gênés?

M. Savage: Non. Je leur ai expliqué quels étaient nos points de vues sur cette question; qu'il devait y avoir des discussions libres avec tous les étudiants, y compris les membres des services du renseignement, et qu'ils avaient le droit de le savoir.

Le sénateur Kelly: Je suis tout à fait d'accord avec vous, monsieur. Pourrais-je poser une autre question? Croyez-vous que les campus sont des cibles attrayantes pour les éléments hostiles qui voudraient renverser un système? Je lis beaucoup de revues d'espionnage de ces jours, mais je voudrais savoir si un agent étranger serait intéressé à infiltrer un campus. Je suis convaincu qu'il s'agit d'un assez bon endroit pour lancer un projet de déstabilisation d'un système.

[*Text*]

Dr. Savage: Just in general, my feeling is that professors and the system in which they work is no better and no worse than any other area of society. We have our share of criminals, and no doubt there are those within the university community who, from time to time, have engaged in the sort of activities that you have mentioned, as there are in other parts of the community—including, at least by allegation, security forces themselves. However, I think that the legislation, as our president said, should make it quite clear that anyone who does break the law, and more particularly who engages in espionage or terrorist activities, or plans such things is clearly breaking the laws of Canada, and it is therefore perfectly within the rights of the police or the security forces to deal with them in the normal way. We have absolutely no problems with that at all.

However, it is hard to answer your question. The only experience we have had was with the Commission resulting from the Gouzenko revelations and there were indeed some academics involved in that Commission, but not very many.

Senator Kelly: I would not want to be taken as being highly suspicious of academics. I am not at all. I was one myself. I am just anxious that the educational community not find itself a hotbed of covert activity, if you will, simply because of some kind of immunity it would like to have for itself. I just do not think that is realistic in today's society.

Dr. Savage: Any kind of covert activity is, I think expressly in violation of our view of how a university should function. A university should function as a public, open community and when we write or negotiate codes of ethics in universities, one of the things that we make quite clear is that that should be the case and that doing otherwise is a violation of that code of ethics.

Senator Kelly: So you agree that some kind of monitoring is not such a bad idea. It is just the kind of monitoring that you take issue with?

Dr. Savage: In our brief to the McDonald Commission, we said that it is hard to strike a balance. We felt that in the 1960s and early 1970s, the balance was struck the wrong way, and we think that the wording of any legislation should be designed to ensure that it is precisely understood by both sides what the responsibilities and duties are, and that the language of such legislations is not written in such a vague way that it leads to the kind of situation we had before, which I think is really very counter-productive for Canadian society. I think there should be a continuing dialogue between the universities, the police and security forces about what security is, rather than just an atmosphere of mutual suspicion.

We made concrete suggestions to the McDonald Commission on that. We not only agree that officers should attend universities, but think that our concerns should be aired in the training curriculum of the RCMP. We have never been invited to speak to a training class of the RCMP with respect to our concerns regarding how the members of the RCMP function

[*Traduction*]

M. Savage: De façon générale, je crois que les professeurs et le système dans lequel ils travaillent sont ni mieux ni pires que les autres secteurs de la société. Nous avons notre part de criminels, et il n'y a aucun doute que certains membres de la collectivité universitaire se sont adonnés à l'occasion au genre d'activités dont vous avez parlé, tout comme dans les autres secteurs de la collectivité—y compris, du moins selon les allégations, les services de sécurité. Cependant, comme notre président l'a dit, je crois que la loi devrait indiquer très clairement que quiconque enfreint la loi, et plus particulièrement qui s'adonne à l'espionnage ou à des activités terroristes, ou qui envisage de telles activités enfreint clairement les lois du Canada, et la police et les services de sécurité sont tout à fait en droit de traiter avec eux de la façon normale. Il n'y a absolument aucun problème à ce niveau là.

Cependant, il est difficile de répondre à votre question. Notre seule expérience était celle de la Commission chargée d'étudier les révélations de M. Gouzenko, à laquelle participaient certains universitaires, mais pas en très grand nombre.

Le sénateur Kelly: Je ne voudrais pas qu'on pense que je suis très suspect à l'endroit des universitaires. Je ne le suis pas du tout. J'ai déjà été universitaire moi-même. Je ne voudrais tout simplement pas que le secteur de l'éducation soit un centre d'activités secrètes, si vous voulez, tout simplement parce qu'il veut une sorte d'immunité. Je crois tout simplement que cela n'est pas réaliste dans la société actuelle.

M. Savage: Toute activité secrète va à mon avis tout à fait à l'encontre de notre conception du fonctionnement d'une université. Une université devrait fonctionner en tant que collectivité publique et libre, et lorsque nous rédigeons ou négocions des codes de déontologie dans les universités, nous devrions préciser entre autres qu'il faudrait qu'il en soit ainsi et que toute dérogation à ce principe constitue une infraction à ce code de déontologie.

Le sénateur Kelly: Vous êtes donc d'accord que ce n'est pas une si mauvaise idée que d'avoir une certaine surveillance. Vous vous opposez uniquement au genre de surveillance?

M. Savage: Dans notre mémoire à la Commission McDonald, nous avons indiqué qu'il était difficile de trouver un équilibre. Nous étions d'avis qu'au cours des années 1960 et au début des années 1970, cet équilibre était négatif, etnous croyons que la formulation de toute loi devrait être conçue de façon à s'assurer que les deux côtés comprennent bien quelles sont les responsabilités et les devoirs, et que le texte d'une telle loi n'est pas vague au point de créer le genre de situations que nous avions auparavant, et qui va à mon avis contre l'intérêt de la société canadienne. Je crois qu'il devrait y avoir un dialogue permanent entre les universités, la police et les services de sécurité au sujet de la définition de la sécurité, plutôt qu'une atmosphère de suspicion mutuelle.

Nous avons formulé des propositions concrètes à la Commission McDonald à ce sujet. Nous ne sommes pas seulement d'accord à ce que les agents s'inscrivent dans les universités, mais nous croyons que nos préoccupations devraient être exprimées dans le cadre de la formation des membres de la GRC. Nous n'avons jamais été invités à prendre la parole devant un

[*Text*]

on a university campus. It seems to us that that closed door should be opened and that we should discuss that with the officials. Since we are never going to enjoy an absolutely precise line between the two concerns, if there is no discussion and just a mutual misunderstanding, I do not think it will be of assistance to the community.

Senator Godfrey: May I ask a supplementary question?

I am absolutely astounded—I think that that is the appropriate word—when you state as follows:

> —section 14(2) of the proposed legislation amended to include a specific provision that prevents members of the Service from reporting on the political, economic or social ideas or comments of the faculty or students with whom they come in contact.

Many people think that clause 14(2) does not need to be in the bill, but I think that it merely says they have to keep themselves informed. You say that they should not be informed of the opinions of people connected with universities. What better place is there to go? Who are more informed? Why should they not be able to find out what the university community is thinking, particularly if they are students at those universities.

Dr. Savage: Perhaps the wording is not as precise as it should be in this case. There is a distinction, however.

There is no problem, in my view, with the security force—or for that matter, any other department of government—going to the officials of Canadian universities and asking them to conduct research on their behalf or asking university professors to discuss certain problems with them, but if a member of the agency is attending a class, it seems to me that it is in the interest, not only of ourselves but also of the security service, that there be that self-denying ordinance. That is what this is designed for. The officer is not there to gather information to put in a file; he is there to learn in the context of that particular class.

If the agent is going to sit in the class and take note of what the professors are saying and put that information into a file, and when a professor applies for something from the federal government and that file is whipped out—which has taken place in the past—

Senator Godfrey: Excuse me for interrupting, but when you make that statement in your brief you are referring to clause 14(2) of the bill, and that clause has nothing to do with security clearance. That is there so that they can obtain general information. Are you telling me that a member of the Royal Canadian Mounted Police attending a class cannot tell his colleagues what university professors have been saying, and that they had better pay some attention to them. The same applies to students. Those people have good ideas as well as bad ideas, occasionally, but, as I said, your comments in the

[*Traduction*]

groupe de formation de la GRC pour expliquer nos préoccupations au sujet de la façon de fonctionner des membres de la GRC sur un campus universitaire. A notre avis, cette porte close devrait être ouverte et nous devrions en discuter avec les responsables. Étant donné que nous n'établirons jamais une ligne absolument précise entre les deux niveaux de préoccupation, s'il n'y a pas de discussions mais seulement un malentendu mutuel, je ne crois pas que la collectivité en profitera.

Le sénateur Godfrey: Puis-je poser une autre question?

Je suis tout à fait abasourdi—je crois que c'est l'expression qui convient—lorsque vous déclarez:

> que le paragraphe 14(2) soit modifié de façon que ses membres ne puissent faire état des idées ni des propos de nature politique, économique ou sociale exprimés par les professeurs ou les étudiants qu'ils auront pu fréquenter pendant leurs études.

Bon nombre de personnes sont d'avis que nous n'avons pas besoin du paragraphe 14(2) dans le projet de loi, mais il stipule seulement à mon avis qu'ils doivent être au courant de ce qui se passe. Vous dites qu'ils ne devraient pas être au courant des opinions des gens ayant un rapport avec les universités. Quel meilleur endroit pourrait-on trouver? Qui est mieux renseigné? Pourquoi ne pourraient-ils pas découvrir ce que pense la collectivité universitaire, particulièrement s'ils étudient dans ces universités.

M. Savage: La formulation n'est peut-être pas aussi précise qu'elle devrait l'être dans le présent cas. Il y a toutefois une distinction.

Il n'y a aucun problème, à mon avis, à ce que des représentants du service de sécurité—ou même de tout autre ministère—s'adressent aux responsables des universités canadiennes et leur demandent d'effectuer des recherches pour leur compte ou demandent aux professeurs d'université de discuter certains problèmes avec eux, mais si un membre de l'organisme assiste à un cour, il semblerait à mon avis que ce soit non seulement dans notre intérêt, mais également dans l'intérêt du service de sécurité, que s'applique cette règle de «non-ingérence». C'est pourquoi elle a été conçue. L'agent n'est pas là pour réunir des renseignements qu'il versera dans un dossier; il est là pour apprendre dans le contexte du cour en particulier.

Si l'agent s'asseoit en classe et prend note de ce que disent les professeurs pour ensuite verser ces renseignements à un dossier, lorsqu'un professeur demande quelque chose au gouvernement fédéral et qu'on sort ce dossier—ce qui s'est déjà produit . . .

Le sénateur Godfrey: Pardonnez-moi de vous interrompre, mais lorsque vous faite cette déclaration dans votre mémoire, vous parlez du paragraphe 14(2) du projet de loi, et le paragraphe n'a rien à voir avec les vérifications de sécurité. Il permet d'obtenir des renseignements généraux. Êtes-vous en train de me dire qu'un membre de la Gendarmerie Royale du Canada qui assiste à un cours ne peut répéter à ses collègues ce qu'ont dit les professeurs de l'université, et qu'ils ont intérêt à écouter ce qu'ils disent. La même chose s'applique aux étudiants. Ces gens ont de bonnes idées, ainsi que de mauvaises

[*Text*]

brief are directed to clause 14(2) and that has nothing to do with security clearance.

Dr. Savage: It does, because in collecting the information on what the professor is saying to his class, and putting it in a file, that file, inevitably, will go under the professor's name. If that professor applies to the federal government for something, that file will be pulled. We have had experiences with that. That is one reason for our concern about the gathering of gossip on university campuses. It seems to us that it would be very unfair to gather that secretly, to file it and then use it against people.

Senator Godfrey: But I would have thought university professors would want everyone to know what they were saying. If I were a university professor I would be delighted if I heard there was a member of the security service in my class so that he could tell those in Ottawa what I am saying.

I do not know why you should be segregated or treated differently from the general public; however, I will not press the point.

The Deputy Chairman: If I might carry on from that, I can understand your appeal to us that the university community should be treated as the general community is, and that it should not be a special target. I can follow that, but with respect to this particular aspect of clause 14(2) you are suggesting that university professors or the u niversity community should not be targeted at all. This clause relates to general information and, as I said, may or may not be necessary. Many of us feel it may not be necessary. Surely you would not suggest that universities should be excluded from this general clause. That is what your brief asks us to do.

Dr. Savage: Surely the result of the government adopting a policy setting out that police officers who attend university classes will take down the political opinions of professors and file them is going to lead the universities into saying that they will not accept police officers.

Senator Godfrey: Talk about freedom of speech! You are denying that entirely.

Dr. Savage: Not at all.

Senator Godfrey: I am astounded by that. I cannot think of a more appropriate word.

Dr. Savage: It would be freedom of speech if the file were published or challengeable, but it is not. That is a secret file. That is the danger.

Senator Godfrey: If the contents of the file affect someone in the future, there is a complaint procedure that can be used, which is much better than the current system.

Dr. Savage: But in our view not nearly good enough.

Senator Flynn: Mr. Chairman, I have a supplementary question. Would you suggest that we delete clause 14(2)?

[*Traduction*]

idées, à l'occasion, mais comme je l'ai déjà dit, les observations contenues dans votre mémoire visent le paragraphe 14(2) et n'ont rien à voir avec les vérifications de sécurité.

M. Savage: Je ne suis pas d'accord, parce qu'en réunissant des renseignements sur ce que dit le professeur dans sa classe, et en versant ces renseignements à un dossier, le dossier sera inévitablement classé au nom du professeur. Si le professeur en question demande quelque chose au gouvernement fédéral, on sortira ce dossier. Celà s'est déjà produit. C'est là une des raisons pour lesquelles nous nous inquiétons au sujet du rassemblement de potins sur les campus universitaires. Nous sommes d'avis qu'il serait très injuste de réunir de tels renseignements en secret, et d'en faire un dossier pour ensuite l'utiliser contre les gens.

Le sénateur Godfrey: J'aurais cru que les professeurs dans les universités voudraient que tous sachent ce qu'ils disent. Si j'étais professeur dans une université je serais heureux d'apprendre qu'il y avait un membre du service de sécurité dans ma classe qui rapportait à Ottawa ce que je disais.

Je ne vois pas pourquoi il faudrait le traiter différemment de la population générale; je ne veux toutefois pas insister sur ce point.

Le vice-président: si je peux reprendre à partir de là, je peux comprendre que vous vouliez que la collectivité universitaire soit traitée comme la collectivité en général, et qu'elle ne devrait pas constituer une cible spéciale. Je comprends cela, mais pour ce qui est des aspects particuliers du paragraphe 14(2), vous proposez que les professeurs d'université ou la collectivité universitaire ne soient pas visés du tout. Ce paragraphe vise des renseignements généraux et, comme je l'ai déjà dit, il n'est peut-être pas nécessaire. Bon nombre d'entre nous sommes d'avis qu'il n'est peut-être pas nécessaire. J'espère que vous ne proposez pas que les universités soient exclues de cette clause générale. C'est ce que vous nous demandez dans votre mémoire.

M. Savage: Il est évident que si le gouvernement adopte une politique selon laquelle les agents de police qui assistent à des cours à l'université doivent prendre en note les opinions politiques des professeurs et les classer dans des dossiers, les universités seraient sûrement portées à refuser les agents de police.

Le sénateur Godfrey: Et la liberté de parole: Vous refusez entièrement ce principe.

M. Savage: Pas du tout.

Le sénateur Godfrey: Je suis abassourdis. Je ne peux pas trouver de meilleur mot.

M. Savage: On pourrait parler de liberté de parole si le dossier était publié ou s'il pouvait être contesté, mais il ne l'est pas. Il s'agit d'un dossier secret. C'est là le danger.

Le sénateur Godfrey: Si le contenu du dossier a des répercussions sur quelqu'un par la suite, il y a une procédure de plainte qu'on peut utiliser, ce qui est beaucoup mieux que le système actuel.

M. Savage: Mais à notre avis, c'est loin d'être suffisant.

Le sénateur Flynn: Monsieur le Président, j'ai une autre question. Proposez-vous le retrait du paragraphe 14(2)?

[*Text*]

Dr. Savage: We have another thought about the gathering of public information; if it is, indeed, public information, then why should it not be made public after it has been gathered?

Senator Flynn: What do you mean by "public"?

Dr. Savage: It should be made subject to the Freedom of Information Act.

Senator Flynn: You mean that you would be able to ask the agency to give you a copy of their assessment?

Dr. Savage: Yes, if this is designed to gather information in the public domain. And I gather that is so because the minister told us a year or so ago that he wanted the service to be able to gather information in the public domain and not be restricted in doing that. He objected to the discussion regarding how copies of the *Globe and Mail* had been stamped "secret" because that missed the point of what he was trying to do.

If that is the case, why not ensure that, once that information is gathered, it remains in the public domain? Indeed, why should the department not have a public library? It would be useful to have the best security library on public materials in Canada or, indeed, in the world located in Ottawa where researchers, both from the department and from universities could work. That might, in itself, produce the exchange of views which I think would be useful.

Senator Flynn: Aside from your suggestion of making public the assessments that may be made by the agency, if we were to delete clause 14(2), do you think the agency would be deprived of keeping itself informed on political, economic and the social environment in Canada? Do you think that that would prevent the agency from doing that in general terms?

Dr. Savage: I am not a lawyer, but I would have thought on plain reading, no.

Senator Flynn: It would not change?

Dr. Savage: Anyone can read the Globe and Mail.

Senator Flynn: Have you thought about the idea of adding clause 14(2) as being exempt from the possiblity of obtaining judicial warrants? If the service were not entitled, as provided in clause 14(2), to obtain a warrant for that general purpose, would that satisfy you, to some extent?

Dr. Savage: That would certainly be an improvement. There is no doubt about that.

Senator Godfrey: He still does not consider what a university professor says to his class as being in the public domain. And that is my objection.

Senator Flynn: What was that?

Senator Godfrey: He still does not consider that what a university professor says to his class is in the public domain.

Senator Flynn: I am not sure about that because he said that, if they collected the information, it should be made available.

[*Traduction*]

M. Savage: Nous avons une autre opinion au sujet de la collecte de renseignements publics; s'il s'agit, en fait, de renseignements publics, alors pourquoi ne pas les rendre publics dès qu'ils ont été réunis?

Le sénateur Flynn: Que voulez-vous dire par «public»?

M. Savage: Ils devraient être visés par la Loi sur l'accès à l'information.

Le sénateur Flynn: Vous voulez dire que vous pourriez demander à l'organisme de vous remettre une copie de son évaluation?

M. Savage: Oui, si le paragraphe a pour but de permettre la réunion de renseignements d'ordre public. Je crois que c'est le cas, parce que le Ministre nous a dit il y a environ un an qu'il voulait un service qui soit en mesure de réunir des renseignements d'ordre public et qui n'ait pas de restrictions à ce niveau. Il s'est opposé à la discussion sur la façon dont des exemplaires du *Globe and Mail* avaient été marqués du tampon «secret» parce que cela ne correspondait pas au point de vue qu'il essayait d'exprimer.

Si tel est le cas, pourquoi ne pas faire en sorte qu'une fois réunis, les renseignements restent publics? En fait, pourquoi le ministère n'aurait-il pas une bibliothèque publique? Il serait utile d'avoir la meilleure bibliothèque de sécurité sur les documents publics au Canada ou, en fait, au monde, située à Ottawa, où les chercheurs du ministère et des universités pourraient travailler. Cette solution pourrait permettre les échanges de vue qui seraient selon moi utiles.

Le sénateur Flynn: Mettons de côté votre suggestion visant à rendre publiques les évaluations effectuées par le Service. Si nous devions supprimer le paragraphe 14(2), croyez-vous que le Service deviendrait incapable de se tenir au courant de la conjoncture politique, économique et sociale du Canada? Croyez-vous que cela le frapperait d'une incapacité générale?

M. Savage: Je ne suis pas avocat, mais je crois que non, à première vue.

Le sénateur Flynn: Cela ne changerait rien?

M. Savage: Tout le monde peut lire le Globe and Mail.

Le sénateur Flynn: Avez-vous pensé à éliminer la possibilité d'obtenir un mandat judiciaire dans le cas du paragraphe 14(2)? Si le Service ne pouvait, comme le prévoit le paragraphe 14(2), obtenir un mandat à cette fin générale, cela vous satisferait-il jusqu'à un certain point?

M. Savage: Nul doute que cela constituerait certainement une amélioration.

Le sénateur Godfrey: Il refuse toujours d'admettre que ce qu'un professeur d'université dit devant sa classe est du domaine public. Et c'est ce à quoi je m'oppose.

Le sénateur Flynn: Qu'est-ce que c'était?

Le sénateur Godfrey: Il refuse toujours d'admettre que ce qu'un professeur d'université dit devant sa classe est du domaine public.

Le sénateur Flynn: Je n'en suis pas si certain, puisqu'il a déclaré que si le Service recueillait l'information, il devait la rendre publique.

[*Text*]

Senator Godfrey: In other words, you would withdraw your objection if you could find out what they have reported about what you said?

Dr. Savage: Of course. The problem arises from the situation that developed in the 1960s when there was widespread surveillance, the gathering up of all sorts of what I regard as academic gossip. You know as well as I do how any kind of gossip can be pretty imprecise and academic gossif like other gossip can be pretty nasty, too, as seen from the McDonald Commission report incorporated into the files. It is that connection that worries us. If the material is in the public domain, then that is a big difference.

Senator Godfrey: A lot of other people are worried too, just as much as the academics and with good reason.

Dr. Shorten: The reason that I am not really understanding, is that you seem to be interpreting our view as asking for quite special status for the universities.

Senator Godfrey: Absolutely. That is what I said. That is what you asked for in here.

Dr. Shorten: May I address that point in particular?

Senator Godfrey: Yes.

Dr. Shorten: As I said at the outset, and I think Dr. Savage has also been saying, we are precisely not wanting to say that university professors should be in a privileged position with respect to subversive activities, espionage or anything else. The only thing that distinguishes the academic environment is that discussion will be undertaken and students will be asked to express views within an educational context and for educational purposes. Just as we would not want general surveillance of every private citizen in Canada, we do not want general surveillance of individual views that are very often tentative, very easily taken out of context, and surveillance of which could completely distort the educational process. That is what our concern is.

Senator Flynn: It depends a lot on how it is done.

Senator Godfrey: You have other groups discussing it who are not at university but need just as much protection.

Senator Flynn: For instance, all clubs and associations.

Senator Frith: Mr. Chairman, all of these questions are supplementary, I take it, to my question.

The Deputy Chairman: We have one more supplementary from Senator Lapointe.

Senator Frith: Perhaps I should yield the floor and give Senator Godfrey and some of the other senators a chance to ask some questions.

The Deputy Chairman: Your opening questions are just too provocative, Senator Frith.

[*Traduction*]

Le sénateur Godfrey: En d'autres termes, retiriez-vous votre objection si vous pouviez savoir ce que le Service a rapporté de vos déclarations?

M. Savage: Évidemment. Le problème tire son origine des années 1960 où il y avait une surveillance intensive, la collecte de toutes sortes de renseignements que je considère comme des discussions d'universitaires. Vous savez autant que moi que tous les genres de débats peuvent être très imprécis, et ceux des universitaires comme les autres peuvent être très négatifs, également, comme en témoigne le rapport de la Commission McDonald dans nos dossiers. C'est cette connection qui nous inquiète. Par contre, si ces renseignements sont du domaine public, il y a une grosse différence.

Le sénateur Godfrey: Bien d'autres personnes s'inquiètent aussi, tout autant que les universitaires, et avec raison.

Mme Shorten: La raison que je ne comprends pas tout à fait, c'est que vous semblez interpréter ce témoignage comme si nous demandions un statut spécial pour les universités.

Le sénateur Godfrey: Exactement, c'est ce que j'ai dit et c'est ce que vous avez demandé.

Mme Shorten: Est-ce que je peux revenir sur ce point en particulier?

Le sénateur Godfrey: Certainement.

Mme Shorten: Comme je l'ai dit au début, et je crois que M. Savage l'a également signalé, nous ne voulons justement pas dire que les professeurs d'université doivent avoir une position privilégiée en ce qui concerne les activités subversives, l'espionnage ou quoi que ce soit. La seule chose qui distingue le milieu universitaire est que la discussion sera amorcée et que les étudiants seront invités à exprimer leurs vues dans un contexte éducatif et à des fins d'éducation. Tout comme nous ne voudrions pas de surveillance générale de tous les citoyens canadiens, nous ne voulons pas de surveillance générale des prises de position individuelles qui sont souvent expérimentales, très facilement prises hors contexte et dont la surveillance pourrait complètement distortionner le processus éducationnel. C'est cela qui nous inquiète.

Le sénateur Flynn: Cela dépend beaucoup de la manière dont c'est fait.

Le sénateur Godfrey: Il y a d'autres groupes qui discutent de ces choses-là et qui ne sont pas à l'université mais qui ont besoin d'autant de protection.

Le sénateur Flynn: Par exemple, tous les clubs et associations.

Le sénateur Frith: Monsieur le président, considérez toutes ces questions comme supplémentaires à ma question.

Le vice-président: Nous avons une question supplémentaire du sénateur Lapointe.

Le sénateur Frith: Je devrais peut-être céder ma place et donner au sénateur Godfrey et à quelques autres la chance de poser des questions.

Le vice-président: Vos questions préalables sont tout simplement trop agressives, sénateur Frith.

[*Text*]

Senator Frith: I am going to note that you want us to focus on the word "activities" in the definition of threats, in the case of something you would consider to be a legitimate academic activity under (*d*), and I will leave it at that and let other senators go ahead.

Senator Lapointe: It is perhaps an indication that paragraph 2 is necessary, in that when you refer to information that the service could get, you mentioned only the *Globe and Mail*. Perhaps it was because of too little information that in 1970 the RCMP overreacted to something which happened in the Province of Quebec. Perhaps it was because they were not sufficiently informed.

Senator Godfrey: I should like to shift to your statement on page 7 where you are talking about security clearance. Commencing with the fifth line you say:

> This sweeping authorization far exceeds the apparent activity of the RCMP over the past 35 years in preparing routine security assessments of applicants for sensitive positions in the federal government.

Are you saying that previously they confined their security operations merely to reporting to the federal government and nothing was made available to other people?

Dr. Savage: We were unaware, and we stand to be corrected, that the provinces approached the federal government to do security clearances and had them do that. We were aware that there was an exchange of information, of course, between the RCMP and the FBI and the British security services. We were not aware that formal security clearances were done for those groups. I do not recall that appearing in the McDonald Commission either. On the public available information that we know of, it did not seem to us that that was an activity that they were engaged in.

Actually, senator, our concern is to focus the security clearances on those things which really do pertain to the national security of Canada, to our national defence, to our foreign relations and those sorts of things. We told the McDonald Commission that we thought there should be a distinction made between matters of that kind, which are truly national secrets, and the rest of the activities of the government which needs to be kept in some sense confidential for a greater or lesser period of time, but are not secrets in the national security sense of the definition of "secrets." We think there has been a lack of precision in that, and if that distinction were made there would need to be far fewer security clearances because you would only have to have them for the people who had the first category of jobs. If you had far fewer security clearances, you would have far fewer agents and you would have a far lower budget for the operation. We think that all those considerations are important in terms of the security clearance area. We see no reason why, for the general running of the government, the Public Service Commission cannot act as does any other large employer and secure references. They can check people as any other employer does and hire them, and not subject them to what amounts to some kind of security clearance by the RCMP.

[*Traduction*]

Le sénateur Frith: Je noterai que vous voulez que nous nous concentrions sur le mot «activités» dans la définition de «menaces», dans le cas d'activités que vous considéreriez comme des activités académiques légitimes en vertu de l'alinéa (*d*); mais je vais en rester là et laisser aller les autres sénateurs.

Le sénateur Lapointe: C'est peut-être une preuve que le paragraphe 2 est nécessaire, dans le sens que lorsque vous avez parlé des renseignements que le Service pourrait obtenir, vous n'avez mentionné que le *Globe and Mail*. Peut-être que c'est parce qu'elle n'avait pas suffisamment de renseignements qu'en 1970, la GRC a trop réagi à un événement qui s'est produit dans la province de Québec. Peut-être que ça s'est passé ainsi parce qu'elle n'était pas suffisamment informée.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais revenir à votre déclaration de la page 7 lorsque vous parlez de l'autorisation de sécurité. À partir de la cinquième ligne, vous dites ceci:

> Cette autorisation globale dépasse de loin les activités apparentes de la GRC depuis 35 ans lorsqu'elle prépare des enquêtes de sécurité ordinaires pour les candidats à des postes de responsabilité dans l'administration fédérale.

Êtes-vous en train de nous dire qu'antérieurement, la GRC limitait ses opérations de sécurité à simplement faire rapport au gouvernement fédéral et qu'aucun autre renseignement n'a été fourni à d'autres personnes?

M. Savage: Nous ne savions pas, et détrompez-moi si je me trompe, que les provinces demandaient au gouvernement fédéral d'effectuer des enquêtes de sécurité pour elles. Nous ne savions pas qu'il y avait des échanges de renseignements entre la GRC, le FBI et les services de sécurité britanniques. Nous ne savions pas que des enquêtes officielles de sécurité étaient effectuées sur ces groupes. Je ne me rappelle pas non plus que cela ait ressorti devant la Commission McDonald. Sur les renseignements publics dont nous avions connaissance, il ne nous a pas semblé que la GRC s'adonnait à ce genre d'activité.

En fait, sénateur, notre préoccupation est de nous concentrer sur les autorisations de sécurité relatives aux facteurs qui ont réellement trait à la sécurité nationale du Canada, à notre défense nationale, à nos relations avec l'étranger et à ce genre de choses. Nous avons déclaré devant la Commission McDonald qu'il devrait y avoir une distinction entre ce genre de choses, qui relève réellement des secrets d'État, et le reste des activités du gouvernement, qui a besoin d'être gardé confidentiel jusqu'à un certain point pour une période plus ou moins grande, mais il ne s'agit pas de secrets dans le sens de la définition de «secrets officiels». Nous estimons que cela n'a pas été bien précisé et que si la distinction avait été faite, on aurait besoin de beaucoup moins d'enquêtes sécuritaires parce qu'elles serait nécessaires uniquement pour les haut-placés du gouvernement. Avec moins d'enquêtes sécuritaires, on aurait besoin de moins d'agents et par conséquent, d'un budget bien moins élevé. Nous estimons que toutes ces considérations sont importantes dans le domaine de la sécurité. Nous ne voyons pas pourquoi la Commission de la fonction publique ne pourrait agir comme tous les autres grands employeurs et exiger des références lorsqu'il s'agit de recruter des fonctionnaires. Elle pourrait vérifier les antécédents des candidats comme tout autre employeur et les embaucher par la suite, et non pas leur

[*Text*]

Senator Godfrey: Do I gather that you feel that people in a higher position might need security clearance?

Dr. Savage: Yes.

Senator Godrey: With the advent of the Xerox machine, I would have thought that anybody from the lowliest clerk staying behind at night can provide the little brown envelopes that get into the hands of the press, the opposition and in fact, anybody but senators who try to get copies. There are numerous documents published which the press and the opposition have copies of but not Liberal senators.

Senator Flynn: You are not to be trusted.

Dr. Savage: Surely, there are large areas of the government which are not truly security areas.

Senator Godfrey: There is a vast improvement in this bill in that now there is a complaint procedure whereas before there was none at all. It was an iniquitous situation, one with which I am familiar.

Dr. Savage: Indeed. We would strongly recommend to you that you take the complaint procedure along the directions the McDonald Commission suggested and that it be distinguished from a parliamentary security committee which would have an oversight function. The McDonald Commission takes that thought in the direction of a judicial tribunal.

Senator Godfrey: As they have in Australia.

Dr. Savage: Yes, and we think that that is the direction to go and that there really should be two separate bodies with two separate functions—oversight is one thing and a tribunal to hear cases is another.

Senator Godfrey: Is my recollection correct that you feel that the review committee should be replaced by a parliamentary committee?

Dr. Savage: I am saying that the functions should be split. The review committee, as a hearing committee, should be more judicial, but there should be also a parliamentary committee which has a general oversight of the security area.

Senator Godfrey: Leaving apart the first one, which is the appeal procedure, but referring to the general oversight, why would you not have a review committee that would report to a parliamentary committee? A parliamentary committee probably would not have the time to go into all the details and to spend as much time as a review committee would. The suggestion has been made to us that, as is the case of other parliamentary committees, there could be one that has a permanent reference to it as is the case in the Statutory Instruments Act. Why would that not be more practical? They

[*Traduction*]

faire subir ce qui constitue en quelque sorte une enquête de sécurité de la GRC.

Le sénateur Godfrey: Est-ce que je comprends bien dans tout cela que les haut-placés pourraient avoir besoin d'une enquête de sécurité?

M. Savage: Oui.

Le sénateur Godfrey: Grâce aux machines Xerox, j'aurais pensé que quiconque, même un commis subalterne qui resterait le soir après les heures de bureau, est en mesure d'obtenir les documents qui se retrouvent entre les mains des journalistes, de l'opposition et, en fait, de n'importe qui, sauf des sénateurs qui voudraient en avoir des copies. Il y a de nombreux documents qui ont été publiés et dont des exemplaires ont été distribués aux journalistes et à l'opposition, mais non aux sénateurs libéraux.

Le sénateur Flynn: On ne vous juge pas digne de confiance.

M. Savage: Il y a surement de vastes secteurs du gouvernement qui ne méritent pas vraiment d'être considérés comme des secteurs délicats du point de vue de la sécurité.

Le sénateur Godfrey: Ce projet de loi, représente une grande amélioration, en ce sens qu'il prévoit une procédure permettant de porter plainte. Cette procédure n'existait pas auparavant et j'ai eu connaissance d'injustices flagrantes.

M. Savage: Nous vous recommandons fortement d'aller dans le sens de la Commission McDonald et de faire traiter les plaintes par un organisme distinct du comité de sécurité parlementaire, qui lui n'exercerait qu'une fonction de surveillance. Selon la Commission McDonald, il conviendrait plutôt d'avoir recours à un tribunal judiciaire.

Le sénateur Godfrey: Comme en Australie.

M. Savage: Oui, et nous sommes d'avis qu'il faudrait aller dans cette direction et qu'il devrait vraiment y avoir deux organismes distincts, ayant deux mandats distincts—d'un côté, un comité de surveillance et de l'autre, un tribunal des plaintes.

Le sénateur Godfrey: Si je me souviens bien, vous êtes d'avis que l'on devrait remplacer le comité de surveillance par un comité parlementaire?

M. Savage: Je dis que leurs fonctions devraient être distinctes. Le comité de surveillance, en tant que comité d'examen des plaintes, devrait avoir une fonction plus judiciaire, mais il devrait aussi y avoir un comité parlementaire responsable du secteur de la sécurité en général.

Le sénateur Godfrey: Si l'on met de côté le premier, qui concerne la procédure d'appel, et que l'on considère la fonction générale de surveillance,pourquoi n'aurions nous pas un comité de surveillance qui ferait rapport à un comité parlementaire? Un comité parlementaire n'aurait probablement pas le temps d'étudier tous les détails aussi longuement qu'un comité de surveillance proposé que l'on puisse renvoyer cette question en permanence à l'un des autres comités parlementaires, comme on le fait pour la Loi sur les textes réglementaires. Pourquoi cele ne serait-il pas plus pratique? Il ferait rapport au Parlement mais non à un comité parlementaire.

[*Text*]

would report to Parliament but not to a parliamentary committee.

Senator Flynn: Clause 48 covers that point.

Senator Godfrey: I think it says that it shall report to Parliament.

Senator Flynn: It reports to the minister who, in turn, "— shall cause each such report to be laid before each House of Parliament—" I suppose then it would be referred to a parliamentary committee.

Senator Godfrey: They could have a specific section in the act similar to the one in the Statutory Instruments Act saying that a parliamentary committee advises either the Senate or the House of Commons or both, who would have permanent review of all these reports. In this way it would not be left just to the minister, and it would not necessarily be limited to only a short debate. The committee would sit down and go over these reports *in camera*.

Dr. Savage: We certainly agree with the notion of a standing joint committee. I think that is a good idea. Clearly, it has to have some basis for securing information. It raises the question of who would be on staff, in a certain sense. We have not addressed that in our brief. However, speaking personally, senator, I would assume that that is a very important question because you want to be sure that the information that comes to the standing joint committee is not pre-digested in such a way as to prevent debate of the issues. I think that is the really significant matter.

The Deputy Chairman: Perhaps, just in conclusion, I would ask a general question. This committee has had expressed to it great concern by civil rights groups and others about the rather broad wording of clause 14(3). It says:

> Nothing in this Act authorizes the Service to investigate the affairs or activities of any person or group of persons solely on the basis of the participation by that person or group in lawful advocacy, protest or dissent.

This is a key item. Have you given any thought to the wording of that particular aspect? This is where we try so differentiate between "lawful" and "dissent" and other matters that could be more serious. I know the committee will have to grapple with the wording. Perhaps you people, as academics, have some suggestions. Perhaps that particular clause is the most crucial of all the clauses in the bill.

Dr. Savage: We have already suggested that it should have an overriding function, and it should be expressly stated.

The Deputy Chairman: Your suggestion of an overriding function was to exclude universities.

Dr. Savage: No, I mean over other parts of the bill.

I am a little unclear as to which words are being referred to. We would be happy to try to respond to you in writing.

[*Traduction*]

Le sénateur Flynn: L'article 48 traite de cette question.

Le sénateur Godfrey: Je crois que cet article mentionne que le comité devrait faire rapport au Parlement.

Le sénateur Flynn: Le rapport est soumis au ministre qui, à sont tour, «le dépose devant chaque Chambre du Parlement»— Je suppose qu'alors il serait renvoyé à un comité parlementaire.

Le sénateur Godfrey: Il pourrait y avoir dans la loi un article précis, semblable à celui de la Loi sur les textes réglementaires, voulant que tous ces rapports soient soumis en permanence à un Comité du Sénat ou de la Chambre des communes, ou des deux Chambres, aux fins d'en faire l'étude. De cette façon, le ministre ne serait pas le seul responsable, et cela signifierait que les rapports ne feraient pas nécessairement l'objet d'un court débat. Le comité siégerait et les étudierait à *huis clos*.

M. Savage: Nous sommes sûrement d'accord avec la notion d'un comité mixte permanent. Je crois que c'est une bonne idée. Il est clair que ce comité doit avoir un mandat pour obtenir des renseignements. Cela nous amène à la question de savoir qui en ferait partie. Nous n'avons pas abordé cette question dans notre mémoire. Toutefois, personnellement, sénateur, j'estime qu'il s'agit d'un aspect très important, parce qu'il faut que vous soyez assurés que les renseignements qui seront portés à l'attention du comité mixte permanent n'auront pas été «traités» en préalable, de façon à en empêcher le débat. Je suis d'avis qu'il s'agit d'une question très importante.

Le vice-président: J'aimerais, avant de conclure, poser une question générale. Les groupes et autres organisations de défense des droits civils ont fait savoir au comité que le libellé plutôt vague du paragraphe 14(3) leur causait une vive inquiétude. Ce dernier se lit ainsi:

> La présente loi n'autorise pas le Service à enquêter sur une personne ou un groupe de personnes pour le seul motif de leur participation à des activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord.

Il s'agit d'une disposition clé. Avez-vous réfléchi au libellé de cet aspect particulier? Nous essayons d'établir une distinction entre «activités légitimes de défense d'une cause» et «manifestation d'un désaccord» et d'autres questions qui pourraient porter encore plus à conséquences. Je sais que le comité devra porter une attention spéciale au libellé. Peut-être que vous, à titre d'universitaires, avez certaines suggestions. Cet article particulier est peut-être le plus important du projet de loi.

M. Savage: Nous avons déjà suggéré que cet article ait préséance, et que ce soit énoncé explicitement.

Le vice-président: Votre suggestion voulant qu'il ait préséance avait pour but d'exclure les universités.

M. Savage: Non, je veux dire qu'il devrait avoir préséance sur les autres dispositions du projet de loi.

Je ne sais pas très bien de quels termes il s'agit. Nous serons heureux de vous répondre par écrit.

[*Text*]

The Deputy Chairman: If you have any advice for us, we will be glad to receive it.

Senator Godfrey: Perhaps instead of saying "Nothing in this Act authorizes", there should be a specific prohibition. Perhaps we should also cut out the word "solely" and replace it with "primarily." In this way we would make it a positive statement. Perhaps you could give that some thought.

The Deputy Chairman: We would be glad to have any advice you may wish to offer on that. If I were a university student, I would want to make sure that that clause would be as carefully worded as possible to give every protection to legitimate dissent.

Dr. Savage: We will, in fact, write to you about that.

The Deputy Chairman: I thank our witnesses on behalf of the committee. Before we terminate this presentation could I have a motion to append the brief?

Senator Godfrey: I so move.

Hon. Senators: Agreed.

(For text of brief see Appendix.)

The Deputy Chairman: Our thanks to your association. If you have any further representations, we will be glad to hear them.

The committee adjourned.

The committee resumed at 11 a.m.

The Deputy Chairman: Honourable senators, our next witness is the Honourable Allan Lawrence, former Solicitor General of Canada. I am very pleased to welcome Mr. Lawence to a Senate committee. We are looking forward with a great deal of interest to what I know will an informative presentation.

I gather that Mr. Lawrence does not have a prepared brief.

Hon. Allan Lawrence, P.C., M.P., Former Solicitor General of Canada: No, Mr. Chairman, I do not have a prepared brief. I wanted to begin by apologizing to you, Mr. Chairman, and to honourable senators. Things in this field, especially at the other end of this building, seem to have been changing so much over the last week or so, in respect of all sorts of matters that, really, if I had prepared something, I would have had to have done so at least a week ago to have it delivered in time. As late as yesterday, of course, great changes have taken place as far as what I understand to be governmental attitudes in respect of this bill. Even this morning, as a matter of fact, I was not too sure whether we would still be meeting because I share what I am sure is your view that perhaps what we are engaged in discussing here today is rather a post-mortem on a bill that obviously is going to be changed very greatly. Quite frankly, I also share what I believe to be your view that it is meet and right that the bill should be changed, because there are many, many things that are wrong with it.

Senator Lapointe: Did you say that you dream about that last night?

Hon. Mr. Lawrence: No, I said that I read about it last night, senator. It is not my position here to give to honourable

[*Traduction*]

Le vice-président: Si vous avez quels que conseils que ce soit à nous donner, nous serons heureux d'en prendre note.

Le sénateur Godfrey: Peut-être qu'au lieu de dire: «La présente loi n'autorise pas» il devrait y avoir une interdiction précise. Peut-être devrions-nous aussi supprimer le mot «seul» pour le remplacer par «principal». De cette façon, nous aurions un énoncé positif. Réfléchissez à cette idée.

Le vice-président: Nous serons heureux d'entendre les conseils que vous pourriez avoir à nous offrir à ce sujet. Si j'étais étudiant à l'université, je voudrais être sûr que le libellé de cet article soit aussi précis que possible afin d'être très bien protégé en ce qui concerne la manifestation légitime d'un désaccord.

M. Savage: Nous vous écrirons à ce sujet.

Le vice-président: Je remercie nos témoins au nom du comité. Avant d'en terminer avec l'exposé, pourrais-je obtenir une motion pour annexer le mémoire?

Le sénateur Godfrey: J'en fais la proposition.

Des voix: D'accord.

(Pour le texte du mémoire voir l'Appendice.)

Le vice-président: Nos remerciements à votre association. Si vous avez d'autres doléances à ce sujet, nous serons heureux de les entendre.

La séance est levée.

Le Comité reprend ses travaux à 11 heures.

Le vice-président: Honorables sénateurs, notre prochain témoin est l'honorable Allan Lawrence, ancien Solliciteur général du Canada. Il me fait plaisir de l'accueillir à un comité du Sénat. Nous sommes convaincus que son exposé sera des plus instructifs.

J'ai cru comprendre que M. Lawrence n'a pas rédigé de mémoire.

L'honorable Allan Lawrence, C.P., député, ancien solliciteur général du Canada): En effet, monsieur le président, je n'ai pas rédigé de mémoire. Je voudrais d'abord vous présenter mes excuses, monsieur le président, ainsi qu'aux honorables sénateurs. Depuis une semaine environ, les positions ont tellement changé dans le domaine, tout particulièrement à l'autre bout de cet édifice, que si j'avais voulu préparer un mémoire, il aurait fallu qu'il soit prêt à être livré il y a une semaine. Or, même hier, l'attitude du gouvernement a considérablement changé, si j'ai bien compris, au regard de ce projet de loi. Je n'étais même pas sûr, ce matin, que le Comité siègerait puisque je crois, sans doute comme vous, que nous faisons actuellement l'autopsie d'un projet de loi qui sera sans doute profondément modifié. En toute franchise, je crois aussi comme vous que le projet de loi doit être révisé puisqu'il contient de nombreuses imperfections.

Le sénateur Lapointe: Avez-vous dit que vous en aviez rêvé hier soir?

L'honorable M. Lawrence: Non, j'ai lu quelque chose à ce sujet hier soir, sénateur. Il ne m'appartient pas d'expliquer aux

[*Text*]

senators Mr. Kaplan's views, but I gather it is fairly certain now that the bill we have all been worrying about and discussing for two months, at least, will be drastically changed. That is my understanding, and I am being presumptuous, I suppose, in even saying that to honourable senators.

Senator Frith: Did Mr. Kaplan not say that the revisions and changes that are going to be made will depend, to an important extent, on what this committee recommends?

Hon. Mr. Lawrence: Yes.

Senator Frith: In that sense, then, perhaps I would only quarrel with your use of the word "post-mortem." We are not dealing with a dead bill, although we are perhaps dealing with a bill that is going to be subjected to fairly radical surgery. It is not yet at the autopsy stage, to continue the metaphor.

Hon. Mr. Lawrence: I think it is a dead bill.

Senator Frith: Technically I have no problem with that statement, but I just hope that our work, in hearing submissions from someone who is a former Solicitor General and who has had a great deal of experience in this area in the provincial field as well, will not be considered to be a simple exercise. On the contrary, what we are doing now has a great deal to do with the form that the bill is going to take. Therefore, in view of what Mr. Kaplan has said, I think that our work is now even more important, not less important.

Hon. Mr. Lawrence: That is quite right, senator. I did not mean to imply that this is a useless exercise we are going through here today. I agree with you. I think that, if anything, the importance of your work is increased.

There are just a couple of other things I wanted to say to honourable senators. In spite of my reputation for partisanship, and in spite of some words that have appeared in the media about my attempting to utilize this forum as a platform for expressing the political views of the party that I represent in the House of Commons, I want to assure honourable senators that I have a deep appreciation and a high regard for the non-partisan, almost a political view that is always expressed in the character and the atmosphere of Senate committee meetings. I wish we could do that more often in the House of Commons.

I also want to assure honourable senators that I am not here as the spokesman of the Conservative Party in the federal field. Indeed, I have not been invited here for that reason. I may also be impertinent in saying that I do not think I need this forum to express that type of view. I understand that honourable senators have invited me here as the ex-Solicitor General. I am here on that basis. Therefore, what I am saying today and what I think honourable senators desire to hear is my personal view, not, by any means, the party view.

If I may, I will start off by saying that, in attempting to prepare myself for today's session, I thought I had better reach for a fresh copy of the bill because my old one was pretty grubby, manipulated and mutilated. I thought that perhaps I would begin to go through the bill by circling those areas of it which, in my view, are deficient or poorly worded or are, in

[*Traduction*]

honorables sénateurs les positions de M. Kaplan, mais si j'ai bien compris, il est presque certain maintenant que le projet de loi qui nous a tant inquiétés depuis deux mois, au moins, sera radicalement modifié. C'est ce que j'ai compris, mais c'est sans doute présomptueux de ma part, même d'en parler aux honorables sénateurs.

Le sénateur Frith: M. Kaplan n'a-t-il pas dit que les révisions et les modifications qui seront apportées dépendront, dans une large mesure, des recommandations du Comité?

L'honorable M. Lawrence: Oui.

Le sénateur Frith: Dans ce cas-là, je comprends mal pourquoi vous parlez d'«autopsie». Nous n'étudions pas un projet de loi défunt, mais plutôt un texte qui sera modifié de fond en comble. Nous n'en sommes pas encore à l'étape de l'autopsie, pour reprendre votre métaphore.

L'honorable M. Lawrence: Je crois que le projet de loi est mort.

Le sénateur Frith: Je n'en doute pas réellement, mais j'espère que nos travaux, lorsque nous entendons le point de vue d'un ancien Solliciteur général qui a aussi acquis une grande expérience dans ce domaine au niveau provincial, ne seront pas considérés comme une banalité. Au contraire, ils—auront une incidence appréciable sur la forme que prendra le projet de loi. Ainsi, étant donné ce qu'a dit M. Kaplan, je crois que notre travail ici est encore plus important qu'avant.

L'honorable M. Lawrence: C'est exact, sénateur. Je n'ai pas voulu dire que ce que nous ferons ici aujourd'hui sera inutile. Je suis d'accord avec vous. J'estime que l'importance de votre travail en est accrue.

Je voudrais signaler un ou deux points aux honorables sénateurs. Malgré la réputation de partisanerie qui n'est faite et en dépit de certains comptes rendus parus dans la presse voulant que je me serve de cette tribune pour exprimer le point de vue politique du parti que je représente à la Chambre des communes, je veux assurer les honorables sénateurs que j'apprécie sincèrement l'approche non partisane et presque apolitique qui caractérise toujours les réunions des comités sénatoriaux. Je souhaiterais qu'il en soit plus souvent ainsi à la Chambre des communes.

Je veux aussi assurer les honorables sénateurs que je ne suis pas ici en tant que porte-parole du parti conservateur fédéral. D'ailleurs, je n'ai pas été invité ici pour cela. C'est sans doute impertinent de ma part, mais je n'ai pas besoin de cette tribune pour exprimer des points de vue de ce genre. Sauf erreur, les honorables sénateurs m'ont invité ici en ma qualité d'ancien solliciteur général. C'est à ce titre que je suis ici. Aussi, vais je exposer aujourd'hui, comme les sénateurs le veulent sans doute, mon point de vue personnel et non celui de mon parti.

Je vous tout d'abord que pour me préparer à la séance d'aujourd'hui, je me suis procuré, pour bien faire, un nouvel exemplaire du projet de loi parce que le mien avait été beaucoup manipulé et mutilé. J'ai entrepris de le parcourir en encerclant les articles qui, à mon avis, comportent des lacunes ou dont le libellé laisse à désirer et qui, de toute façon, doivent

[*Text*]

any event, in great need of change. I do not think honourable senators will be surprised by my finding that I had to circle just about every page or every operative clause of the bill as having something wrong with it which I would like to see changed.

I do not intend to repeat to honourable senators the criticisms or the views that have already been expressed by a number of people about this bill. Simply because I do not repeat criticisms that honourable senators have already heard and some that I have voiced myself is not to be taken to mean that I do not endorse and agree with most of those criticisms. I do agree with them, but I do not think I should waste your time by repeating them.

There are, however, a couple of clauses on which I would like to give you my views. I do not think they have been explored in quite the way they should be. One of them is clause 18 of the bill.

The Deputy Chairman: Mr. Lawrence, in view of the fact that you are going through the bill, you might like to begin with the original premise which is set out in clause 3(1), which states:

> The Canadian Security Intelligence Service is hereby established, . . .

In other words, are you prepared to accept that aspect of the bill?

Hon. Mr. Lawrence: Quite frankly, Mr. Chairman, I was going to leave my personal views on that clause to the end. I am not a very logical person, Mr. Chairman, I do not do things in chronological order—in fact, I very rarely do things in logical order.

The Deputy Chairman: I thought you said you were going to go through the bill clause by clause.

Hon. Mr. Lawrence: I intended to, but just to give honourable senators the format of what I wanted to say, there are one or two clauses on which I want to state some general conclusions that I have come to. I will then include what I think it is that honourable senators would like to hear from me in respect of separation or non-separation.

I do not see why some government spokesman cannot speak to honourable senators or to the public about the reasons for clause 18. It certainly is no secret, and I do not think it should be a secret, that all western, Soviet bloc, Middle Eastern and some other nations have sophisticated equipment in order to intercept and decode transmissions and communications of all sorts, without any physical interference with telephone lines or cables. The tapping of phone lines is passé, but, as legislators, we seem to devote an awful lot of attention to something that really is passé. More and more, as we rely on satellite communications, microwave transmissions and all of these newer technological advances in the communications field, it is easy to listen in on those communications without any physical interference needed. I am not an engineer; I am not a technical person; but I think that can be confirmed by technical people. The Soviets are well aware of our Communications Security Establishment, the CSE—where it is located, how many

[*Traduction*]

être modifiés. Les honorables sénateurs ne seront pas surpris d'apprendre que j'ai dû encercler à peu près chaque page ou chaque article clé du projet de loi parce que je les jugeais insatisfaisants et que j'aimerais qu'ils soient modifiés.

Je n'ai pas l'intention de répéter aux honorables sénateurs les critiques ou les opinions qui ont déjà été formulées par nombre de témoins et moi-même au sujet du projet de loi. Si je ne le fais pas, cela ne veut pas dire que je ne partage pas la plupart de ces critiques. Au contraire, mais je ne veux pas gaspiller votre temps en les répétant.

Il y a cependant, deux articles que j'aimerais commenter, parce qu'ils n'ont pas été étudiés comme il se doit. L'un deux est l'article 18 du projet de loi.

Le vice-président: Monsieur Lawrence, étant donné que vous allez parcourir le projet de loi, vous pourriez peut-être commencer par la prémisse initiale énoncée au paragraphe 3(1), à savoir:

> Est constitué le Service canadien du renseignement de sécurité, . . .

Autrement dit, êtes-vous prêt à accepter cet aspect du projet de loi?

L'honorable M. Lawrence: En fait, monsieur le président, j'allais réserver jusqu' à la fin mes opinions personnelles sur cet article. Je ne suis pas une personne très logique, monsieur le président, et je n'attaque pas les choses dans l'ordre que dicte la logique.

Le vice-président: Vous avez déjà dit, je crois, que vous alliez repasser le bill article par article.

L'honorable M. Lawrence: C'est mon intention, mais pour que les honorables sénateurs comprennent bien mon approche, je dirai qu'il y a un ou deux articles au sujet desquels je voudrais expliquer les conclusions d'ordre général auxquelles je suis arrivé. J'aborderai ensuite la question dont les honorables sénateurs veulent que je parle, à savoir la séparation ou la non-séparation.

Je ne vois pas pourquoi un porte-parole du gouvernement n'aborderait pas avec les honorables sénateurs ou avec le public les raisons d'être de l'article 18. Ce n'est un secret pour personne, et je ne le souhaite pas d'ailleurs, que tous les pays occidentaux comme ceux du bloc soviétique, du Moyen-Orient et d'ailleurs possèdent des appareils très perfectionnés qui permettent d'intercepter et de décoler des messages et des communications de toutes sortes, sans toucher aux lignes téléphoniques ou aux câbles. L'écoute sur les lignes téléphoniques est chose du passé, mais en tant que législateurs, nous semblons consacrer beaucoup d'attention à des techniques qui sont réellement dépassées. Nous faisons de plus en plus appel aux communications par satellites, aux transmissions sur micro-ondes et à toutes les découvertes technologiques dans le domaine des télécommunications, ce qui fait qu'il est facile de surveiller ces communications sans aucune intervention physique. Je ne suis pas ingénieur et je n'ai aucune formation

[*Text*]

employees it has, what it does and the enormous part that will be played today and in the future by that establishment and by other intelligence gathering facilities in other departments, such as the Department of External Affairs, DND and even the Department of Supply and Services. I do not think it is any secret, either, that we know about their facilities. We co-operate with similar facilities in allied countries. But the point that we as legislators have to be concerned about is that in many ways the safeguards in this bill respecting judicial warrants, review and accountability relate to the physical telephone tapping and the physical interception; and the astounding ability that those physical acts now have which allow people almost at will to cut in and record almost any telephone conversation in North America by ordinary police equipment and facilities that are present in just about every police headquarters in North America. By the way, if you have not seen this type of equipment—this equipment which allows a physical cut-in—it is here in Ottawa obviously. It is out in Alta Vista. Both the ordinary police, the ordinary RCMP for criminal work, as well as the security services, use it. It is an amazing establishment to see. It should not be hidden away. It is not as secret as it should be, and as senators to whom the government is looking for guidance, suggestions and amendments in this field, I think you should be able to see that. It is not only here in Ottawa, it is also in Toronto and the western centres; and just about every police operation on the criminal side, altogether from the security side, has these very large electronic equipment facilities.

But that is not what I am talking about, and with all due respect, I do not think that is what clause 18 is talking about. These new advances have made almost redundant, almost absolete, the old telephone tapping equipment and facilities of the ordinary police forces. What we are talking about, and what I think clause 18 is talking about, are these new technological advances of a different type altogether. My view is that if clause 18 is designed to impose the so-called safeguards of warrant, control and review on these other intelligence-gathering facilities, then we deserve to be so told, and you deserve it, because in that event, this clause, in my mind, is neither specific nor explicit enough. On the other hand, if it is designed to widen the jurisdiction of our intelligence gathering into a much expanded sphere of economic, trade and commercial intelligence gathering, then I suggest that we should be told about that, because there is an immense need, in my view, for this type of work.

Again I question whether this clause provides the authority, whether it is specific enough in its jurisdiction, and whether it provides the ministerial control or accountability that is so disturbingly absent at the moment. The only ones being kept in the dark about these secrets, other types of intelligence-gathering organizations within the government are perhaps the min-

[*Traduction*]

technique mais les techniciens pourraient confirmer mon affirmation. Les Soviétiques sont bien renseignés au sujet de notre Centre de la sécurité des télécommunications, le CST, de son emplacement, du nombre d'employés qu'il compte et du rôle important qui est le sien et celui d'autres services de collecte de renseignements dans d'autres ministères, notamment aux ministères des Affaires extérieures, de la Défense nationale et même des Approvisionnements et Services, aujourd'hui et pour l'avenir. Nous nous sommes aussi renseignés au sujet de leurs installations, cela n'est pas un secret. Nous collaborons avec des services semblables dans des pays alliés. Mais, en tant que législateurs, nous devons aussi nous préoccuper du fait qu'à bien des égards, les garanties prévues dans ce projet de loi concernant les mandats judiciaires, la surveillance et l'imputabilité sont liées à l'écoute téléphonique et à l'interception physique ainsi qu'aux possibilités impressionnantes qui existent maintenant et qui permettent à quiconque d'intercepter et d'enregistrer, presque à volonté, à peu près n'importe quelle conversation téléphonique en Amérique du Nord grâce au matériel et aux installations ordinaires qui se trouvent à l'heure actuelle dans presque tous les quartiers généraux de la police en Amérique du Nord. En passant, si vous n'avez pas vu ce genre d'équipement, qui permet une interception physique, il y en a ici à Ottawa même. Le matériel se trouve au quartier général d'Alta Vista. La GRC qui s'occupe des affaires criminelles et les services de sécurité s'en servent tous deux. Ce sont des installations étonnantes. Leur existance ne doit pas être cachée. Le secret n'est pas aussi complet qu'il devrait l'être et les sénateurs, à qui le gouvernement demande des conseils, des suggestions et des amendements dans ce domaine, doivent, à mon avis, pouvoir les visiter. Il n'y en a pas seulement à Ottawa mais aussi à Toronto et dans les centres de l'Ouest et presque toutes les opérations policières dans le domaine criminel et de sécurité font appel à ce matériel électronique impressionnant.

Mais ce n'est pas de cela que je veux parler et sauf votre respect, ce n'est pas non plus l'objet de l'article 18. Ces progrès technologiques ont rendu presque redondants, presque désuets, l'équipement et les installations d'écoute téléphonique des forces policières ordinaires. Ce dont nous parlons, et ce dont traite l'article 18 à mon avis, c'est de récents progrès technologiques d'un tout autre genre. A mon avis, si l'article 18 vise à imposer des prétendues garanties que sont les mandats, le contrôle et la surveillance à l'égard de ces installations de collecte de renseignements, il faut que nous le sachions et nous devons le savoir puisque dans ce cas, cet article n'est ni assez précis ni assez explicite à mon goût. Par ailleurs, s'il vise à étendre la compétence de nos services de renseignement de façon à leur confier des tâches nouvelles de surveillance dans les secteurs de l'économie et du commerce, j'estime alors que nous devons le savoir parce qu'il existe, d'après moi, un besoin incontestable pour ce genre de travail.

Je me demande sérieusement si cet article confère l'autorité nécessaire, s'il énonce avec suffisamment de précisions l'étendue de la juridiction et s'il prévoit le contrôle et l'imputabilité ministériels qui font si clairement défaut à l'heure actuelle. Les seuls au sein du gouvernement que l'on ne renseigne pas suffisamment au sujet de ces diverses organisations secrètes de

[*Text*]

isters themselves, but certainly the Canadian people, and certainly Canadian legislators like you and me.

I would like now to move to clause 21(1)—the infamous, if I may put it that way, clause 21(1). My views on it are pretty short, and I guess they are pretty sharp. I say to you that clause 21(1) is simply abhorrent to us all. If its purpose is to legalize what has been called "minor offences" such as petty trespass, false identity papers, minor theft, traffic violations, and others, which are mainly offences against provincial statutes, then I wonder why a genuine attempt has not been made to obtain the cooperation of the provinces and the provincial attorneys general in particular, and for the federal government to be specific to ask for provincial statutory exemptions of these break-and-enter type, trespass, theft, mischief, possession, conspiracy, false registration and identity, and traffic offences—provided, of course, that they would be exempted from provincial statute only if they are done under duty and if they obtain both provincial and federal specific statutory exemptions under some form of judicial control. Certainly in my mind there should be no catch-all or saving provision such as clause 21(1) is at the moment. I think it is abhorrent to us all. It is merely asking for the same type of trouble, the same type of abuse, that we have had before. Its use would be unjust to the public, its use would be unfair to the agent in the field, and its use, in many cases, would be unknown to the government—and I think it is wrong.

Those are the two areas, or clauses, in the bill that I specifically wanted to refer to. There are some general conclusions that I would like to give.

Senator Frith: With regard to your reference to the intrusive techniques, as they are called, if I understood you correctly you think that the words and the powers that are used here are passé because the intrusive techniques have become so much more sophisticated.

Hon. Mr. Lawrence: That's right.

Senator Frith: You opened your comments with reference to clause 18—which deals with gathering information for others—but your comments would apply obviously to clause 22 also.

Hon. Mr. Lawrence: Yes.

The Deputy Chairman: Mr. Lawrence, may I ask a question? You have spoken of seeking legislative authority from the provinces for some minor transgressions of the law. Is that done in the provinces now for police forces?

Hon. Mr. Lawrence: Yes.

The Deputy Chairman: Are there legislative acts that specifically exempt them?

[*Traduction*]

collecte de renseignements ce sont sans doute les ministres eux-mêmes mais aussi le peuple canadien et les législateurs canadiens comme vous et moi.

J'aimerais maintenant passer au paragraphe 21(1), l'infâme, si je puis m'exprimer ainsi, paragraphe 21(1). Ce que j'en pense peut être exprimé en peu de mots mais ils sont rigoureux. Je vous dis que nous tous trouvons le paragraphe 21(1) exécrable. S'il a pour but de légaliser ce qu'on a appelé des «infractions mineures», telles qu'intrusion, faux papiers d'identité, vol simple, infraction aux lois de la circulation et autres, qui sont essentiellement des violations des lois provinciales, je me demande alors pourquoi on n'a pas sérieusement cherché à obtenir la collaboration des provinces et plus particulièrement des procureurs généraux des provinces et pourquoi le gouvernement fédéral n'a pas demandé expressément des exemptions aux lois provinciales pour ce genre de violations: introduction par effraction, intrusion, vol, méfaits, possession, conspiration, enregistrement frauduleux et fausse identité, infraction aux lois de la circulation—pourvu bien sûr que ces violations soient exemptées de l'application des lois provinciales seulement si elles sont commises dans l'exécution des fonctions et qu'elles font l'objet d'exemptions légales précises aux lois fédérales et provinciales et qu'elles sont assujetties à un contrôle judiciaire quelconque. J'estime qu'on ne doit pas pour l'instant adopter des dispositions d'aussi grande portée que le paragraphe 21(1). Cette disposition nous est répugnante. Elle ne saurait que favoriser le même genre de problèmes et d'abus que nous avons connus jusqu'à maintenant. Son utilisation serait injuste envers le public, injuste envers le policier dans son travail et elle se ferait, souvent, à l'insu du gouvernement; je crois que cela est mauvais.

Ce sont là les deux grandes questions, ou articles, du projet de loi dont je voulais parler plus particulièrement. J'ai tiré certaines conclusions générales que je voudrais vous communiquer.

Le sénateur Frith: Si j'ai bien compris lorsque vous avez parlé des techniques d'intrusion, comme nous les avons appelées, vous croyez que les mots et les pouvoirs utilisés ici sont dépassés parce que les techniques d'intrusion ont été sensiblement perfectionnées.

L'honorable M. Lawrence: C'est exact.

Le sénateur Frith: Vous avez commencé par parler de l'article 18 qui traite de la collecte de renseignements pour le compte de tiers, mais vos commentaires s'appliqueraient évidemment à l'article 22 aussi.

L'honorable M. Lawrence: Oui.

Le vice-président: Puis-je vous poser une question, monsieur Lawrence? Vous avez parlé d'obtenir l'autorisation législative des provinces pour certaines infractions mineures à la loi. Est-ce que les forces policières des provinces le font à l'heure actuelle?

L'honorable M. Lawrence: Oui.

Le vice-président: Jouissent-ils d'exemptions en vertu de certaines lois?

[*Text*]

Hon. Mr. Lawrence: I think you have had testimony before you regarding section 25 of the Criminal Code. These are grey areas, of course. I do not think that section 25 of the Criminal Code would apply to these agents in the field, or whatever it is that we are going to call them—members, employees of this agency. In general I believe that most of the provincial legislation that is applicable does refer specifically to law enforcement officers or to peace officers—"peace officers" I believe is the term. But it is a very fragmentary thing, as I understand it, across the country. Some provinces have wide-ranging legislation; others do not have anything; others, as in Ontario, have piecemeal legislation. I believe that if the real worry in respect of the protection of these people—and that is what we are talking about; we are talking about protecting these agents in the field—to save them from these minor nuisance offences and prosecutions, then I think we should say so; I think we should ask the provinces to exempt them under supervision and control, and I think there should be complementary ancillary legislation here in this bill specifically referring to those things—because I think the danger of these catch-all provisions such as clause 21(1) is simply too great to fiddle and fool around with it and wait for judicial decision on whether or not they are protected. That is really my point.

Senator Frith: I have some thoughts on that clause, as I am sure has Senator Godfrey, our Waterfield expert. Perhaps we can come back to that.

Senator Godfrey: Mr. Lawrence, I am not absolutely clear regarding the bugging. Is it no longer necessary for anyone to go into a house and plant a bug?

Hon. Mr. Lawrence: No; I am saying on the telephone communication.

Senator Godfrey: I meant that.

Hon. Mr. Lawrence: In some cases; you are right, senator.

I come now to about three conclusions. One of them relates to the provincial attitude. I think that, while some of the provincial attorneys general have been overly dramatic in their language before you, they have a perfect right in their claim to their own constitutional jurisdiction over the administration of justice.

Senator Kelly: Are you talking about Part IV?

Hon. Mr. Lawrence: Yes. I simply do not believe there should be a federal veto in effect over provincial ability to prosecute for any criminal offence committed in provincial jurisdictions. I agree with the provincial attorneys general that the language used in the bill is so wide that it could be abused by future administrations, if not the present one, in respect of an excuse of utilizing national security as an attempt to muscle in on something that constitutionally should remain with the provinces. In actual fact, what we are dealing with is pretty hypothetical but, from a practical reality, I honestly believe that if there were a conflict I doubt that a provincial attorney general would stand in the way of a valid federal investigation

[*Traduction*]

L'honorable M. Lawrence: Je crois que vous avez déjà entendu des témoignages au sujet de l'article 25 du Code criminel. Ce sont des zones grises, bien sûr. Je ne crois pas que l'article 25 du Code criminel s'appliquerait aux agents, membres ou employés de ce service. En général, je crois que la plupart des lois provinciales applicables mentionnent expressément les policiers et les agents de la paix. Mais il y a des différences considérables, si je comprends bien, dans tout le pays. Certaines provinces ont des lois de grande portée; d'autres n'en ont pas et d'autres encore, notamment l'Ontario, ont toute une série de lois. C'est pour cela, je crois, que l'on s'inquiète sérieusement de la protection dont bénéficieront ces agents—et c'est de cela que nous parlons qui doivent être mis à l'abri d'accusations et de poursuites pour des violations relativement mineures et, si c'est le cas, nous devrions le dire. Je crois que nous devrions demander aux provinces de les exempter sous réserve de la surveillance et du contrôle et j'estime qu'il faudrait adopter des lois auxiliaires complémentaires dans le présent projet de loi au sujet de ces infractions précises parce que, d'après moi, le danger de ces dispositions globales, telles que le paragraphe 21(1), est beaucoup trop grand pour que l'on prenne des risques et qu'on attende des tribunaux qu'ils décident si les agents sont ou non protégés. C'est là où je veux en venir.

Le sénateur Frith: J'ai certaines opinions sur cet article comme en a, j'en suis certain, le sénateur Godfrey, notre expert en ce qui concerne le principe Waterfield. Nous pourrons peut-être y revenir.

Le sénateur Godfrey: Monsieur Lawrence, je n'ai pas très bien compris votre position en ce qui concerne l'écoute clandestine. N'est-il plus nécessaire que quelqu'un entre dans une maison pour y implanter un dispositif d'écoute?

L'honorable M. Lawrence: Je parlais des communications téléphoniques.

Le sénateur Godfrey: Moi aussi.

L'honorable M. Lawrence: Dans certains cas; vous avez raison, sénateur.

J'aimerais maintenant mentionner trois conclusions. La première concerne l'attitude des provinces. Je crois que les procureurs généraux des provinces, même si leurs témoignages devant vous ont été un peu dramatiques, ont parfaitement raison de prétendre que l'administration de la justice est l'un de leurs domaines de compétence constitutionnelle.

Le sénateur Kelly: Voulez-vous parler de la Partie IV?

L'honorable M. Lawrence: Oui. Je ne crois pas du tout que le fédéral doit pouvoir exercer un droit de véto sur la possibilité pour les provinces d'intenter des poursuites dans le cas d'infractions criminelles commises dans un domaine de compétence provinciale. Je suis d'accord avec les procureurs généraux des provinces qui trouvent le libellé du projet de loi si imprécis qu'il pourrait favoriser l'abus de la part de futurs gouvernements, sinon du gouvernement actuel, qui pourraient invoquer la sécurité nationale pour justifier des ingérences dans les domaines ressortant de la compétence constitutionnelle des provinces. En réalité, nous traitons de questions plutôt hypothétiques mais du point de vue de la réalité prati-

[*Text*]

that deeply and mainly related to national security. It has happened in the past that a provincial attorney general upon personal appeal has given way to the overriding federal need for national security, and I have every reason to believe that that attitude would continue in the future.

One of my other general areas of concern—and I am speaking in perhaps a more general, philosophical way than I should be—deals with something that I call the secrecy syndrome in the whole security establishment. Obviously, one should not expose the methods and identities of personnel in the field, or even our targets of investigation, before the file is closed. In operations of the nature envisaged by the people we are dealing with in legislation such as this that comment should go without saying. Such disclosures could not only be damaging to our national interest but could initiate and foster a very real personal danger for the people who are in the field.

I feel that here in Canada we have gone too far in the repression of knowledge that the Canadian man on the street should have with respect to these matters. Anything remotely associated with national security, espionage, intelligence gathering, activities against our missions and personnel abroad, the systematic entrapment of public servants, the many attempts in this country to not only obtain our defensive and offensive military secrets but also those of NATO countries and other allies, catching of foreign agents in this country redhanded, the use of Canada and Canadians as communications links for the transmission of secrets obtained elsewhere, the knowledge of these and other circumstances of other threats and activities by our enemies and, in some cases, even by our friends has all been rigorously suppressed by Canadian governments of both political complexions over the past 40 years. We even have an unstated but very definite policy of not even prosecuting Canadian traitors. I suggest to you that we have gone too far and that over the last two months the chickens have come home to roost.

This bill has unleashed widespread unfavourable emotions against it and the government, in part because of the complete ignorance of the majority of Canadians of the nature of the threats against us and the means or the measures currently being used to counter those threats. When abuses and some of these incidents and circumstances do appear and the government is forced at long last into an administrative and legislative reform as we see before us, a wave of emotional distress sweeps the land. I say to you that ignorance breeds fear and people are fearful of this legislation because successive Canadian governments have kept them in ignorance of the facts. I think it is unnecessary. One of my major disagreements with the concepts in this bill is that the secrecy syndrome is perpetuated by it. There can be and should be far more openness by requiring meaningful and detailed public reporting of activities of terminated investigations, specific actions and efforts to breach our interests, even revelations by us of

[*Traduction*]

que, je crois honnêtement qu'en cas de conflit aucun procureur général d'une province ne s'opposerait à une enquête fédérale valable touchant directement la sécurité nationale. Il est déjà arrivé dans le passé qu'un procureur général provincial ait admis, suite à des pressions à caractère personnel, l'importance pour le gouvernement fédéral de protéger la sécurité nationale et j'ai toute raison de croire que cette attitude demeurera inchangée dans l'avenir.

Je parle peut-être en termes un peu plus généraux et philosophiques que je ne le devrais, mais ce que j'appellerais la hantise du secret dans tout le domaine de la sécurité me préoccupe également. Il va sans dire que, pour les opérations du genre dont il est question dans ce projet de loi, il ne conviendrait pas, avant qu'un dossier soit clos, de révéler l'identité des membres du personnel de sécurité, les méthodes qu'ils utilisent pour mener leurs enquêtes ou les cibles visées. La divulgation de ces renseignements serait non seulement contraire à l'intérêt national, mais mettrait en danger la vie des agents sur place.

Au Canada, je crois qu'on a essayé de dire le moins possible aux citoyens ordinaires au sujet des questions touchant la sécurité. Au cours des quarante dernières années, les gouvernements canadiens, libéraux ou conservateurs, ont gardé le plus grand secret sur tout ce qui, de près ou de loin, est associé à la sécurité nationale, à l'espionnage, à la collecte de renseignements de sécurité, aux activités menées contre nos missions à l'étranger, aux tentatives systématiques de prendre au piège des fonctionnaires publics, à celles menées au Canada par des pays étrangers pour obtenir des secrets militaires touchant nos forces défensives et offensives et celles des pays de l'OTAN et d'autres alliés, à l'interception d'agents étrangers pris en flagrant délit, à l'utilisation du Canada et des Canadiens comme moyen de transmission des secrets obtenus ailleurs, à la connaissance que nous avons de certaines menaces et activités préjudiciables à notre sécurité imputables à nos ennemis et parfois même à nos amis. Nous avons même eu comme politique officieuse de ne pas poursuivre en justice les traîtres canadiens. Je crois qu'on y est allé un peu loin et l'on voit depuis deux mois que ces procédés se sont retournés contre nous.

Ce projet de loi a été très mal accueilli par les Canadiens et les hommes politiques, en partie parce qu'on les a toujours tenus dans la plus complète ignorance sur la nature des menaces qui pesaient contre le pays et des moyens pris pour les contrer. Lorsque certains abus et incidents sont mis au jour et que le gouvernement est enfin contraint d'adopter des réformes administratives et législatives comme celle dont nous sommes saisis aujourd'hui, une grande détresse s'empare du pays. L'ignorance engendre la peur et si les Canadiens craignent tellement ce projet de loi, c'est parce que les gouvernements canadiens leur ont toujours tout caché, à mon avis, inutilement. Si je m'oppose aux principes mêmes du projet de loi c'est essentiellement parce qu'il perpétue la hantise du secret. Le public devrait être informé en détail et honnêtement des activités qui ont lieu dans le cadre d'enquêtes déjà terminées, des tentatives menées par des puissances étrangères pour nuire à nos intérêts et même des méthodes et des opérations mises en

[*Text*]

our methods and standards of operation, when it is obvious that those who oppose us already have detailed knowledge of our own countering activities.

Why should a Canadian Senate committee have to wait for a Canadian author and journalist to come before it to get some idea of the number of espionage-trained agents presently in the Soviet embassy here in Ottawa? Why shouldn't Canadians know that there isn't any such thing as a safe telephone line on this continent, that any word spoken on a telephone or electronic equipment anywhere in Canada can be recorded, decoded, repeated and listened to? I suggest to you that we are not kidding the Soviets by keeping this information secret, that we are only kidding ourselves. Perhaps it is an attitudinal change that is needed on the part of the government, but I suggest that the governing legislation can shape or require that change in attitude. The hard glare of publicity would quickly cure some of the abuses we have heard about in the past, and we certainly need periodic debate on this subject. The legislation should require periodic debate on this subject. We have not had a debate in the House of Commons on the McDonald Report or even the Mackenzie Report of 1969, which is deplorable.

Another general area of concern to me is with respect to executive responsibility and accountability. I think one of the major defects of the McDonald Commission itself is the avoidance of testimony, discussion and recommendations on the role of the Prime Minister in security matters. I agree that one of the problems in the past has been the vagueness of the chain of command right up to the top in regard to security matters. This bill attempts to rectify this partially, but only partially, and quite wrongly, in my view, by placing the Director Gen in an independent position and almost substituting the Deputy Solicitor General for the minister in some important and wrong respects. You have heard these criticisms and I won't repeat them. But what of the Prime Minister? Surely his or her position should be clearly indicated. I don't have to tell a Senate committee that is chaired by an ex-Clerk of the Privy Council of the many instances and ways in which a Prime Minister and officials in the Privy Council office have a far greater "paramountcy" in deciding security issues and problems, setting policy and overruling subordinates and officials in the security service than any Solicitor General, Deputy Solicitor General, Commissioner of the RCMP or Director Gen of the Security Service in the past. I do not want to be misinterpreted here. I am not saying that this is wrong; I am saying that, in a statute such as this, this very real need for defining the importance and the role of the Queen's first minister in this country in security matters should be recognized and should be formalized. I am sure a Commons committee studying a bill which left out such references to reality would want to summon as a witness the former Clerk of the Privy Council because of the advice, wisdom and experience that person would have.

As an example, may I point out to you that the 1975 cabinet directive, which really established the present Security Service, indicates that the Security Service is to report to the Cabinet Committee on Security and Intelligence. That cabinet commit-

[*Traduction*]

œuvre pour contrer certaines menaces lorsqu'il est clair que nos adversaires les connaissent déjà.

Pourquoi un comité sénatorial canadien doit-il attendre qu'un auteur et journaliste canadien l'informe du nombre d'espions que comprend le personnel de l'ambassade soviétique à Ottawa? Pourquoi les Canadiens ne sauraient-ils pas que les lignes téléphoniques n'ont rien de privé sur ce continent et que toute conversation téléphonique ou autre peut être enregistrée, décodée, répétée et écoutée partout au Canada? Croyons-nous berner ainsi les Soviétiques en gardant ces renseignements secrets? C'est plutôt nous-mêmes que nous bernons. Peut-être faudrait-il que le gouvernement change d'attitude, mais je crois que ce sont les lois qui dans ce domaine, peuvent amener ce changement. Si le voile du secret était levé, les abus du type qui se sont produits dans le passé ne se répèteraient plus. Il faut également que ce sujet fasse périodiquement l'objet d'un débat. Cette exigence devrait être incluse dans la loi. Il n'y a pas eu un débat à la Chambre des communes sur le rapport McDonald ou même sur le rapport Mackenzie publié en 1969, ce qui est déplorable.

La question de la responsabilité et de l'imputabilité me préoccupe également. Je crois que l'une des graves lacunes de la Commission McDonald a été de ne pas demander au premier ministre de témoigner devant elle afin qu'on puisse discuter de son rôle dans le domaine de la sécurité et de soumettre des recommandations à ce sujet. Je sais que la question de la filière à suivre dans le cas de décisions en matière de sécurité n'était pas très claire dans le passé. Le projet de loi tente partiellement de corriger la situation, mais en s'y prenant assez mal, car je ne crois pas qu'il convienne que le directeur général ait des pouvoirs indépendants et que le solliciteur général adjoint puisse presque se substituer au ministre dans certains cas importants. Vous avez entendu ces critiques et je ne les répèterai pas. Je n'ai pas à rappeler à un comité sénatorial qui est présidé par un ancien greffier du Conseil privé les nombreux cas où le premier ministre et les fonctionnaires du Conseil privé ont eu beaucoup plus de pouvoirs que le solliciteur général, le solliciteur général adjoint, le commissaire de la GRC ou le directeur général du service de sécurité en ce qui touche les questions de sécurité, l'établissement des politiques dans ce domaine et le renversement de certaines décisions prises par les fonctionnaires du service de sécurité. Je ne voudrais pas qu'on m'interprète mal. Je ne dis pas que cela soit mauvais, mais il est vraiment nécessaire qu'une loi définisse clairement le rôle et les pouvoirs du premier ministre ne ce qui touche les questions de sécurité. Je suis convaincu qu'un comité de la Chambre qui étudierait ce projet de loi voudrait, si ces questions n'étaient pas traitées dans le projet de loi, demander à l'ancien greffier du Conseil privé de venir témoignager devant lui en raison de l'expérience qu'il peut avoir dans ce domaine.

Ainsi, je me permets de vous souligner que la directive du cabinet de 1975 instituant le présent service de sécurité énonce que celui-ci doit faire rapport au Comité du cabinet sur les questions touchant la sécurité et le renseignement. Ce Comité

[*Text*]

tee is chaired by the Prime Minister. Allegations have been made to me, and I think to senators as well, that in the years prior to the 1979 change of administration in Canada that cabinet committee was rarely convened. Many matters were handled directly by the security advisers in the Privy Council office and not by the Solicitor General or the Solicitor Gen's secretariat. I merely say to you that this is an area which is overripe for discussion and it certainly requires reference in the bill and, if I may suggest, requires testimony before you.

Finally, I come to one other main conclusion—and I am not so sure that it is a conclusion. I want to preface this remark by saying that these views are personal and should not be taken as an indication of my party's views whatsoever, although I still hope that my advice might be listened to in my own party meetings. On the question of whether the Security Service should be made separate from the RCMP, when the McDonald Commission Report first came out I agreed with most of the recommendations as far as they went. I thought that, included as a package deal, there would be very decisive action in respect of prosecution. That has not been the case. I thought that there would be an absolute statutory ban on wrong-doing, but that has not taken place. Also, I thought there would be a firm reliance on the rule of law, and this may be argued, but I do not think that has taken place. I believe there should be an extension, not a restriction, of ministerial responsibility and accountability and strict, detailed parameters of, or limits to, the legal activity of those agents in the field. When the report came out, I agreed that separation was the correct and necessary route to go. Under this bill, with all these defects and omissions, those conditions and limitations are not there.

I welcome the expressions of the Solicitor General that the bill will be changed in content, detail and, indeed, in principle. If the conditions which I have just detailed are to be present in some new, drastically altered bill in the future, then separation may still be possible. Until that time and until I, personally, see the new bill with these changes, I reserve my position.

That is the load I wanted to dump on you, honourable senators, and I am sure, if you have questions, that I will try to evade them.

Senator Kelly: Mr. Chairman, I was wondering if I would win the race against Senator Godfrey. I cannot expect to have that happen too often.

With respect to Part IV I have one small matter, Mr. Lawrence. You referred to the veto of the Attorney General of Canada where an offence is committed in one of the provinces. You also acknowledged that there would be situations where, if a prosecution were to take place, it could interfere with an on-going investigation which had spread well beyond the boundaries of the province in which the act had been committed. I want to be sure I have understood what you have said. I believe you said that you would do away with this veto, that the provincial attorneys general would have the right to proceed with charges but that on consultation you could not see a circumstance where the provincial attorneys general would not

[*Traduction*]

du cabinet est présidé par le premier ministre. Certains prétendent, et je suis certain que les sénateurs ont entendu la même chose, qu'avant le changement de gouvernement en 1979, ce Comité du cabinet était rarement convoqué. Ce sont les conseillers de sécurité du bureau du Conseil privé et non le solliciteur général ou le Secrétariat du solliciteur général qui se sont occupés d'un bon nombre de questions se rapportant à la sécurité. Je crois simplement qu'il est grand temps que l'on discute de cette question qui d'ailleurs doit être abordée dans le projet de loi et au sujet de laquelle vous devriez, si j'ose dire, entendre des témoins.

J'aimerais enfin vous soumettre une autre conclusion principale même si je ne suis pas certain qu'il s'agisse bien d'une conclusion. Je voudrais d'abord vous faire remarquer que ces vues sont personnelles et qu'elles n'engagent en rien mon parti. J'espère tout de même que les membres de mon propre parti voudront bien entendre mon avis à ce sujet. Je voudrais vous dire quelques mots au sujet de la question de savoir si le service de sécurité devrait faire partie ou non de la GRC. Lorsque le rapport de la Commission MacDonald est paru, j'ai appuyé la plupart de ses recommandations. J'ai cru que des mesures précises seraient prises au sujet des poursuites. Cela n'a pas été le cas. J'ai cru que la loi interdirait totalement les actes illégaux, mais cela ne s'est pas produit non plus. Je pensais également qu'on réaffirmerait la règle de droit, ce qui n'a pas été fait, à mon avis. J'estime qu'on devrait étendre et non restreindre les reponsabilités ministérielles et définir les limites que doivent respecter les agents de sécurité. Lorsque le rapport est paru, j'ai cru qu'il fallait que ce service soit distinct de la GRC. Ce projet de loi qui a plusieurs lacunes ne définit pas ces conditions et ces limites.

Je suis heureux que le solliciteur général ait affirmé que ce projet de loi sera totalement modifié. Si les conditions que je viens de vous exposer sont respectées dans un projet de loi tout à fait différent qui sera présenté dans l'avenir, il sera peut-être possible de séparer ces pouvoirs. Jusque là, c'est-à-dire jusqu'à ce que j'aie personnellement vu le nouveau projet de loi et les changements apportés, je réserve ma position à ce sujet.

Voilà ce que j'avais à vous dire, honorables sénateurs. Si vous avez des questions, je suis certain que j'essaierai de les esquiver.

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, je me demandais si j'allais gagner la course contre le sénateur Godfrey. Cela ne m'arrive pas souvent.

J'ai une petite question à vous poser, Monsieur Lawrence, au sujet de la partie IV. Vous avez fait allusion au veto que possède le procureur général du Canada lorsqu'un délit est commis dans l'une des provinces. Vous avez reconnu que dans certains cas les poursuites pourraient entraver une enquête en cours si elle avait lieu dans plus d'une province que celle où le crime a été commis. Je veux être certain de vous avoir bien compris. Je crois que vous avez dit qu'on renoncerait à ce veto et que les procureurs généraux des provinces auraient le droit de porter des chefs d'accusation et que vous ne voyez aucun cas où les procureurs généraux provinciaux n'accepteraient pas

[*Text*]

agree to back off, if they were persuaded that it could, indeed, impede the investigation.

Hon. Mr. Lawrence: I would like to put it to you this way, senator. At the moment there is no such statutory veto. My experience at both the provincial and federal levels leads me to believe that the situation at the moment is not in need of reform. The priority of the administration of justice being constitutionally in the hands of the provincial attorneys general should remain. I may be wrong when I say this but the onus is on those who are promoting this bill to come before you and indicate where these problems have occurred in the past. I know of no major or specific area where there has been deep disagreement and great harm done to our national security interests because that veto is not there.

Senator Kelly: You are talking to me about a cooperative effort, notwithstanding the fact that the responsibility for investigating security matters lies with the federal administration?

Hon. Mr. Lawrence: Right. However, the prosecutorial jurisdiction is in the hands of the provincial attorneys general. I see no reason why it should not remain there.

Senator Kelly: I do not believe you commented on clause 55 in Part IV. I believe that clause is an extension of what we are talking about. You were talking about a cooperative effort and as I read clause 55 it refers to the RCMP having primary responsibility with respect to investigations. I believe that subject was dealt with at some length by the police chiefs and others. Would you comment on that, Mr. Lawrence?

Hon. Mr. Lawrence: In regard to some of the emerging threats we are seeing in this country, such as terrorism and the execution on the Parkway a year or so ago, obviously there can be much more coordination and cooperation between the police forces. Some of these crimes have a very obvious international implication. Again, if it is a criminal matter, the prime or paramount responsibility for the investigation and the prosecution should be with the top police force in that area. In most of the country this will turn out to be the RCMP in any event, but in many areas it will not.

Senator Kelly: Not in the cities, however.

Hon. Mr. Lawrence: No, that is right, not in the cities, but there is not a metropolitan area in this country in which there is not also a strong force of the RCMP. I would rather deal with it more in the criminal aspect than in the national security aspect because then I am not getting into deep water in regard to oaths of secrey and that sort of thing. However, as I say, that coordination and cooperation exists. Here in the Province of Ontario the RCMP rely on the Ontario Provincial Police for forensic lab facilities. The municipal and regional police and the Ontario Provincial Police rely on the RCMP for fingerprint problems and identification. You have this area of coordination and cooperation which already exists. There is, perhaps, a little bit of jealously existing in our police forces at the moment about matters pertaining to some of these emerg-

[*Traduction*]

de renoncer à ce droit si cela entraverait la bonne marche d'une enquête.

L'honorable M. Lawrence: Voici quelle est la situation, sénateur. Il n'existe pas à l'heure actuelle de veto statutaire. L'expérience que j'ai au niveau provincial et fédéral me porte à croire qu'il n'est pas nécessaire de modifier la situation actuellement. La Constitution devrait toutefois continuer de reconnaître aux procureurs généraux provinciaux tous les pouvoirs en matière d'administration de la justice. J'ai peut-être tort, mais je crois que les promoteurs du projet de loi doivent vous expliquer quels ont été les problèmes qui se sont posés à cet égard dans le passé. Je ne connais aucun cas où les intérêts de notre sécurité nationale ont été menacés parce que le veto n'existait pas et qu'il était impossible de s'entendre aux niveaux provincial et fédéral.

Le sénateur Kelly: Vous parlez d'une collaboration même si la responsabilité pour les enquêtes en matière de sécurité incombe au gouvernement fédéral?

L'honorable M. Lawrence: Oui, toutefois, les poursuites incombent aux procureurs généraux des provinces et je ne vois pas pourquoi cela devrait changer.

Le sénateur Kelly: Je ne pense pas que vous ayez fait de commentaire au sujet de l'article 55 de la Partie IV. Cet article porte justement sur ce dont nous parlons. Vous avez parlé de la collaboration et l'article 55 énonce que la GRC a la responsabilité première de mener des enquêtes. Je crois que les chefs de police et d'autres témoins ont abordé assez longuement cette question. Qu'en pensez-vous, M. Lawrence?

L'honorable M. Lawrence: Compte tenu des cas de terrorisme qui se produisent au pays comme celui du meutre commis le long de la promenade il y a environ un an, il est évident qu'il est nécessaires que les forces policières collaborent plus étroitement. Certains de ces crimes ont des conséquences internationales très claires. S'il s'agit d'une question criminelle, je crois que la responsabilité première concernant la tenue de l'enquête et les poursuites revient à la force policière la plus importante de la région. Dans la plupart des régions du pays, cette responsabilité incombera donc à la GRC mais pas dans tous les cas.

Le sénateur Kelly: Mais pas si les crimes se produisent dans des villes.

L'honorable M. Lawrence: C'est exact, pas dans les villes, mais il n'y a pas de villes au pays où la GRC n'est pas fortement représentée. J'aimerais mieux qu'on s'en tienne aux questions criminelles parce que je ne veux pas aborder la question des serments de discrétion et ces sortes de choses. A mon avis, cette coordination et cette collaboration existent déjà. En Ontario, la GRC utilise les services des laboratoires médico-légaux de la police provinciale de l'Ontario. La police municipale et régionale ainsi que la police provinciale de l'Ontario compte sur la GRC pour l'identification des empreintes. La collaboration existe donc déjà. Il y a peut-être en ce moment une certaine jalousie entre les forces policières au sujet des questions touchant les crimes reliés aux terrorismes et aux meurtres ayant des répercussions internationales,

[*Text*]

ing international terrorist and assasination crimes, but they can resolve that themselves by coordination and cooperation, I would think, without the need for a harsh, legislative statutory answer such as a veto in this respect.

Senator Kelly: Which could result in spoiling what is working well now?

Hon. Mr. Lawrence: Yes.

Senator Kelly: Thank you, Mr. Chairman.

Senator Godfrey: I have a supplementary to Senator Kelly's question.

The Deputy Chairman: Will you allow a supplementary?

Senator Godfrey: Rather than someone else starting off with something entirely different, I would like to ask my supplementary question now.

The Deputy Chairman: Right.

Senator Godfrey: You referred to the veto, and it is just in the last several days, I think that the veto suggestion has come up to replace the present provisions of this section, because what this section says, to begin with, is that all prosecutions are to be done by the Attorney General unless he consents, and the whole slant is that you have to have his consent. We did have a suggestion that we, in effect, eliminate section 53 so that it would be taken for granted that practically all, if not all, of the prosecutions be done by the provinces as they are now. However, because the national security is involved, there might be an occasion in the future where there would be a difference of opinion as to whether a prosecution should go on or not. In that case, should there not be an override by the federal government, in case there is that type of dispute in a particular matter, whereby they would have the final authority to say, "No, do not prosecute, if it is going to do too much damage." What is your objection to that? You tell me that the system as worked perfectly so far, but I can envisage that there could be a genuine disagreement in the future as to whether somebody should be prosecuted. What is your objection to having it laid down that the federal government would have the right on those rare occasions?

Hon. Mr. Lawrence: The fear at the provincial level. The political complexion of the provincial government does not matter, because it is there as a provincial phobia that big brother government is always looking over its shoulder, trying to move in and muscle in. It may be unreal; it may be just, but, by golly, it is there and it can cause so many strained relationships at a time and in an area where there has to be the warmest and utmost cooperation, that I think, as a judgment call, the statutory provision should not be included.

Senator Godfrey: I can understand why they would be concerned about this. This is certainly muscling in, because they say, "We are just taking it over completely." However, to hand it all back to the provinces without a reservation for that rare occasion might be somewhat precipitate.

Hon. Mr. Lawrence: As I say, it is rather academic in any event, because in most areas across the country the RCMP would be the first ones called in. No problem.

[*Traduction*]

mais ce problème peut se résoudre par la collaboration et la coordination sans qu'il faille recourir à une mesure législtive sévère comme celle du veto.

Le sénateur Kelly: Ce qui pourrait envenimer les choses?

L'honorable M. Lawrence: Oui.

Le sénateur Kelly: Je vous remercie, monsieur le président.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais poser une question supplémentaire à celle du sénateur Kelly.

Le vice-président: Allez-vous accepter une question supplémentaire?

Le sénateur Godfrey: J'aimerais mieux poser ma question supplémentaire tout de suite avant que quelqu'un ne change le sujet.

Le vice-président: Allez-y.

Le sénateur Godfrey: Vous avez fait allusion à la question du veto qui n'a surgit qu'au cours des derniers jours puisque l'article actuel stipule que les poursuites doivent être intentées par le procureur général à moins qu'il ne consente à ce qu'il en soit autrement. Son consentement est nécessaire. On nous a proposé de supprimer l'article 53 afin qu'il soit entendu que la plupart des poursuites, sinon toutes, demeurent la responsabilité des provinces comme c'est le cas actuellement. Si la sécurité nationale est en cause, il peut se produire dans l'avenir qu'il y ait une différence d'opinion au sujet de la nécessité d'intenter des poursuites. Ne croyez-vous pas dans ce cas que le gouvernement fédéral devrait avoir le droit de veto et la responsabilité de décider en dernier ressort si les poursuites risquent de faire trop de tort. Pourquoi seriez-vous contre l'utilisation du veto dans des cas semblables? Vous dites qu'aucun problème de ce genre ne s'est posé jusqu'à maintenant, mais il se peut très bien que le cas se produise dans l'avenir. Pourquoi vous opposez-vous au fait que ce pouvoir soit reconnu dans la loi s'il ne doit être utilisé qu'à de rares occasions?

L'honorable M. Lawrence: Je m'y oppose à cause de la crainte que cela peut susciter au niveau provincial. Tous les partis politiques provinciaux ont la même phobie: ils craignent l'ingérence du gouvernement fédéral dans les affaires provinciales. Cette crainte est peut-être injustifiée, mais comme elle existe et qu'elle risque d'entraîner des problèmes dans un domaine où il est essentiel que les forces policières collaborent entre elles, je crois qu'on ne devrait pas inclure cette disposition.

Le sénateur Godfrey: Je les comprends. Le gouvernement fédéral empiète certainement sur leurs pouvoirs, mais ne vaudrait-il pas mieux qu'il conserve certains droits dont il pourrait faire usage dans des cas rares.

L'honorable M. Lawrence: Comme je vous l'ai dit, la question est plutôt théorique parce que dans la plupart des régions l'enquête relèverait de la GRC. Il n'y a donc aucun problème.

[*Text*]

Senator Godfrey: On section 55, regarding that primary responsibility, our chairman raised the question whether the RCMP have any status at all, and to give them some status would you consider, instead of giving them primary responsibility, including a provision for them to be consulted? That might be a reasonable compromise in that it would give them some status in security matters. They would not, then, have to rely entirely on the provincial authorities.

Hon. Mr. Lawrence: In relation to the offences that are indicated there I think it is hypothetical or academic. They would be involved. It would be inconceivable that they would not be involved.

Senator Godfrey: If that is what actually happens, then what is wrong with such a compromise as a sop to the people who drew up the bill?

Hon. Mr. Lawrence: We are dealing not only with realities but will the politics of the situation, and in some cases putting that type of thing in could cause more harm than good. However, that is just a judgment call on my part. I would leave it out.

Senator Godfrey: Yes, but from the practical point of view—

The Chairman: Senator Godfrey, did you want to raise a new point?

Senator Godfrey: No.

Senator Nurgitz: Just on these very points that have been raised, as a former Attorney General having responsibility for the administration of justice in your own province and as a Solicitor General responsible for the RCMP, what is the authority, legal or statutory, for the operation of the RCMP in any investigation, anywhere, at any time?

Hon. Mr. Lawrence: In those provinces other than Ontario and Quebec it is the contract. In Ontario and Quebec it has been the growing emergence over the last decades or so of crimes that are more related to federal statutory provisions than to the criminal code: drugs, international smuggling; matters such as that.

Senator Nurgitz: Customs?

Hon. Mr. Lawrence: Customs, that is right, and Indian Reserve policing. Because many of these matters are expensive investigatory undertakings of varying degree in many and diverse areas, the provinces themselves have not been adverse to the RCMP becoming more numerous and more active in federally related fields. There have been some confrontations over the years in some areas, but, generally speaking, the provinces have, albeit reluctantly, agreed to the presence of the RCMP because it would be so expensive for their own forces otherwise.

Senator Nurgitz: Leaving aside those provinces and areas which have contracts, what is the authority for the presence of the RCMP? In the rural parts of some western provinces and in the Atlantic region, and, for example in the city of Calgary or in Winnipeg there are municipal police forces, but often there are also operations of the RCMP; whether those are

[*Traduction*]

Le sénateur Godfrey: Quant à l'article 55 et à la responsabilité première de la GRC, notre président a demandé si la GRC avait un rôle à jouer dans les questions de sécurité. Êtes-vous d'avis qu'il faudrait, au lieu d'accorder à la GRC la responsabilité première, lui assurer ce rôle en insérant une disposition stipulant qu'il faut la consulter? Ce serait peut-être un bon compromis. Ils n'auraient pas ainsi à compter entièrement sur les autorités provinciales.

L'honorable M. Lawrence: Je crois que ce serait hypothétique ou du moins une question tout à fait théorique en ce qui touche les infractions dont il est question. La GRC aurait un rôle à jouer. Le contraire serait inconcevable.

Le sénateur Godfrey: Si c'est vraiment ce qui se passe, alors qu'y a-t-il de mal à faire un tel compromis pour amadouer les rédacteurs du projet de loi?

L'honorable M. Lawrence: Nous traitons non seulement de faits, mais également de l'aspect politique de la situation; dans certains cas, introduire ce genre d'élément peut faire plus de mal que de bien. Mais c'est simplement mon avis. Je laisserais tomber cet élément.

Le sénateur Godfrey: Oui, mais du point de vue pratique . . .

Le président: Sénateur Godfrey, vouliez-vous soulever une nouvelle question?

Le sénateur Godfrey: Non.

Le sénateur Nurgitz: En ce qui concerne simplement les questions qui ont été soulevées, j'aimerais que vous nous disiez, en tant qu'ancien procureur général chargé de l'administration de la justice dans votre province et comme Solliciteur général chargé de la GRC, quel est le pouvoir, juridique ou statutaire, qui habilite la GRC à mener des enquêtes n'importe où et n'importe quand?

L'honorable M. Lawrence: Dans les provinces autres que l'Ontario et le Québec, c'est le contrat. En Ontario et au Québec, c'est l'émergence croissante, depuis les quatre dernières décennies, des délits reliés davantage aux dispositions statutaires fédérales qu'au Code criminel: trafic de stupéfiants, contrebande internationale, etc.

Le sénateur Nurgitz: Les douanes?

L'honorable M. Lawrence: Les douanes, c'est juste, et la surveillance des réserves indiennes. Comme bon nombre de ces questions donnent lieu à des enquêtes dans toutes sortes d'endroits, les provinces ne sont pas opposées à ce que la GRC se fasse plus présente et plus active dans les domaines relevant du fédéral. Il y a eu des affrontements dans certains secteurs au fil des années mais, de façon générale, les provinces acceptent, à leur corps défendant, certes, la présence de la GRC, car il leur serait trop coûteux de confier la tâche à leurs propres forces de police.

Le sénateur Nurgitz: Mis à part ces provinces et ces secteurs régis par des contrats, qu'est-ce qui autorise la présence de la GRC? Dans les zones rurales de certaines provinces de l'Ouest et de la région de l'Atlantique et, par exemple, dans la ville de Calgary ou à Winnipeg, il y a des polices municipales, mais la GRC aussi y est active. Qu'il s'agisse d'enquêtes criminelles en

[*Text*]

general criminal investigations or are specially for narcotics or otherwise, I cannot find any authority for their presence other than sufferance; any legal authority similar to clause 55. I am not saying that I necessarily agree with it, but clause 55 says that for offences that might have national security interests the RCMP would have primary responsibility for the investigation. Is there legal authority that you can think of anywhere else?

Hon. Mr. Lawrence: Each province has its own police act setting out the paramountcy of the designated law enforcement agency authorized to do policing under the administration of justice. I think that the authority is there. If I understand your question correctly, Senator, I do not think there is any legal impediment to the RCMP operating in areas where they are not the contracted force.

Senator Nurgitz: That is sort of a negative way of putting it; there is nothing that stops them.

I suppose I am saying, "Here, they can do it", and I am wondering whether there is any legal or statutory authority for that.

Hon. Mr. Lawrence: I think it would be contained in the regulations under the provincial statutes governing peace officers, law enforcement agencies and police forces in the provinces.

Senator Nurgitz: Senator Flynn has pointed out that the RCMP Act itself might also.

Hon. Mr. Lawrence: Yes, and there are others, too.

Senator Frith: I should like to ask you questions regarding two major points, but I think the answers will be short. The first question relates to clause 21(1) and the second relates to your position on separation.

As far as clause 21(1) is concerned, the position of the Solicitor General is that that represents a statement of the law as it currently exists—that is, as it is judicially stated—and, as mentioned in the McLeod Report, the reference to the common law aspect is a decision of the Supreme Court of Canada in the Waterfield case.

Senator Godfrey: The Freedman case. The Waterfield case is an English case.

Senator Frith: That is right. In effect, what that clause states is exactly what the law in Canada really is as to what such agents can do, and it is not limited to security agents. That sets out that they can take such reasonable actions as are reasonably necessary to enable them to perform the duties and functions of the service under the act.

I should like to separate that from the question of whether the duties and functions of the service under the act may be too wide. Do you understand that that is another question?

Hon. Mr. Lawrence: I am with you so far.

Senator Frith: I, therefore, want to know whether you agree that your abhorrence, as you say, for clause 21(1) really relates to the fact that their duties and functions may be too wide, but that in fact such reasonable actions as are reasonably

[*Traduction*]

général ou d'enquêtes précises sur le trafic des stupéfiants, etc., je ne puis voir ce qui autorise sa présence si ce n'est la tolérance. Je pense ici à une disposition semblable à l'article 55. Je ne dis pas nécessairement que je suis d'accord avec cela, mais l'article 55 stipule que pour les infractions pouvant toucher la sécurité nationale, la GRC aurait la responsabilité première de l'enquête. Y a-t-il une autorisation juridique ailleurs?

L'honorable M. Lawrence: Chaque province a sa propre loi sur la police, ce qui souligne l'importance de l'organisme désigné pour faire exécuter la loi et autorisé à exercer une surveillance aux fins de l'administration de la justice. Je pense que c'est là que réside le pouvoir habilitant. Si je comprends bien votre question, sénateur, je ne pense pas que quoi que ce soit empêche la GRC d'exercer son activité dans les secteurs où elle ne représente pas la force de police qui a pour contrat de maintenir l'ordre.

Le sénateur Nurgitz: Vous répondez par la négative; rien ne les en empêche.

Je dis que la GRC peut agir de la sorte, mais je me demande s'il y a un pouvoir habilitant, juridique ou statutaire.

L'honorable M. Lawrence: Je pense que ce serait dans le règlement adopté aux termes des lois provinciales régissant les agents de la paix, les organismes chargés de faire exécuter la loi et les forces de police des provinces.

Le sénateur Nurgitz: Le sénateur Flynn a signalé que la Loi sur la GRC pourrait aussi contenir un élément habilitant.

L'honorable M. Lawrence: Oui, et il y en a d'autres aussi.

Le sénateur Frith: J'aimerais vous poser des questions concernant deux points principaux, mais je pense que les réponses seront brèves. Ma première question concerne le paragraphe 21(1), et ma deuxième, votre point de vue sur la séparation.

En ce qui concerne le paragraphe 21(1), la position du solliciteur général est que ce paragraphe représente un énoncé de la loi dans sa forme actuelle—c'est-à-dire telle qu'elle est juridiquement énoncée—et, comme le mentionnait le rapport McLeod, la référence à la common law est une décision de la Cour suprême du Canada rendue dans l'affaire Waterfield.

Le sénateur Godfrey: Dans l'affaire Freedman. L'affaire Waterfield est une affaire d'Angleterre.

Le sénateur Frith: C'est exact. En fait, ce qu'énonce cette disposition correspond exactement à ce que la loi canadienne dit que ces agents peuvent faire, mais ce n'est pas limité aux agents de sécurité. Cette disposition stipule qu'ils peuvent prendre toute mesure justifiable et dont la nécessité aussi est justifiable, pour pouvoir remplir les devoirs et fonctions du service aux termes de la loi.

J'aimerais bien distinguer cette question de celle de savoir si les devoirs et fonctions du service aux termes de la loi sont trop vastes Comprenez-vous qu'il s'agit là d'une autre question?

L'honorable M. Lawrence: Je vous suis jusqu'à présent.

Le sénateur Frith: J'aimerais donc savoir si vous êtes opposé au paragraphe 21(1) parce que ces devoirs et fonctions sont trop vastes, quoique les mesures justifiables et dont la nécessité

[*Text*]

necessary are not really abhorrent unless the law as it now stands on the whole general subject is abhorrent.

Hon. Mr. Lawrence: Senator Frith, as you well know from some past experiences that we have shared, I am no legal scholar by any means. My knowledge of many of these detailed and tricky aspects of the law is fairly narrow. As I understand it, what you are really asking is: Is clause 21(1) currently an exposition of what is thought to be the law at the moment.

Senator Frith: I am simply trying to understand your position clearly. You understand that we have to take all of these things apart and try to determine what everyone's position on certain aspects of the bill is. I got the impression—and I want you to confirm this—that your concern—outrage, almost—with clause 21(1) related to the application of the reasonable actions as reasonably necessary. Those words do not bother you in themselves, but they do bother you with respect to what agents are permitted to do under this bill in its current form. Am I right on that?

Hon. Mr. Lawrence: First of all, I do not know whether that is an exposition of the law. Like you, I have read the McLeod report. I was deeply impressed by that; but on the other hand I was quite impressed by the McDonald Commission's philosophy and expertise. I think that may be a grey area in the law.

I believe that that, being grey area, should definitely be cleared up in the statutes. It is far too wide as a statement of law and as a statement of purpose. I do not think agents in the field, for an agency such as this, should be excused by way of exemption from the reasonable results of their activities. I do not believe they should be excused simply because they are agents of a national security agency.

Senator Frith: That is sharpening it. I know that hypothetical questions are difficult to deal with, but they are asked only to obtain hypothetical positions.

If agents of the government, such as police officers, and so forth, are in fact entitled to take such reasonable actions as are reasonably necessary, you still have some reservations as to whether such a provision should apply to agents of the security intelligence service?

Hon. Mr. Lawrence: Very much so. I think they should be prosecuted.

Senator Godfrey: May I ask a supplementary question?

The Deputy Chairman: I want to point out that we have one more witness scheduled for 12 o'clock, and Senator Balfour should be heard from.

Senator Frith: I only have one more question, Mr. Chairman.

The Deputy Chairman: And you have a supplementary question, Senator Godfrey. Please make it as brief as possible.

[*Traduction*]

est justifiable ne soient pas véritablement méprisables à moins que la loi dans sa forme actuelle ne le soit aussi.

L'honorable M. Lawrence: Sénateur Frith, comme vous le savez grâce à certaines expériences que nous avons partagées, je ne suis nullement un expert juridique. Ma connaissance de bon nombre des détails et des subtilités de la loi est plutôt mince. Si je ne m'abuse, vous voulez en fait savoir si le paragraphe 21(1) reflète ce qu'on considère être la loi à l'heure actuelle.

Le sénateur Frith: J'essaie simplement de bien comprendre votre position. Vous comprenez que nous devons prendre tous ces éléments séparément et essayer de déterminer la position de chacun sur certains aspects du projet de loi. J'ai l'impression—et je voudrais que vous le confirmiez—que vous vous préoccupez du paragraphe 21(1)—et vous en êtes presque outragé—à cause de la question de l'application des mesures justifiable dont la nécessité aussi est justifiable. Ces termes ne vous gênent pas en eux-mêmes mais par rapport à ce que les agents sont autorisés à faire aux termes du projet de loi dans sa forme actuelle. Est-ce exact?

L'honorable M. Lawrence: Premièrement, je ne sais pas si cela reflète la loi. Comme vous, j'ai lu le rapport McLeod. Cela m'a beaucoup impressionné. Par ailleurs, j'ai été très impressionné par les principes et les compétences de la Commission McDonald. Cela représente peut-être une zone grise dans la loi.

Je crois que cette zone devrait définitivement être éclaircie dans les lois. Cette disposition va beaucoup trop loin en tant qu'énoncé de loi et en tant qu'énoncé d'intention. Je ne pense pas que les agents sur le terrain, pour un organisme comme celui-là, devraient être absouts des conséquences raisonnables de leurs activités. Je ne pense pas qu'ils devraient être absouts du simple fait qu'ils sont des agents d'un organisme national de sécurité.

Le sénateur Frith: C'est plus précis. Je sais qu'il est difficile de répondre à des questions hypothétiques, mais on les pose simplement pour obtenir des points de vue hypothétiques.

Si des agents du gouvernement comme des agents de police sont en fait autorisés à prendre des mesures justifiables dont la nécessité aussi est justifiable, vous avez encore des réserves quant à savoir si une disposition semblable devrait s'appliquer à des agents du service du renseignement de sécurité?

L'honorable M. Lawrence: Et comment donc. Je pense qu'ils devraient être poursuivis en justice.

Le sénateur Godfrey: Puis-je poser une question supplémentaire?

Le vice-président: Je tiens à signaler que nous avons une autre témoin à entendre à midi et qu'on devrait entendre parler du sénateur Balfour.

Le sénateur Frith: J'ai seulement une autre question, monsieur le président.

Le vice-président: Et vous avez une question supplémentaire, sénateur Godfrey. Veuillez procéder le plus brièvement possible.

[*Text*]

Senator Godfrey: I will, but I would point out that we have already wasted 30 seconds.

Mr. McMurtry said that he would prefer, instead of having clause 21(1), to give these people the rights of peace officers. He said that that would cover the situation. That might be a very practical suggestion, but in one way that is a cop-out while in another way the courts do say that it is difficult to draw any general rule, and that cases should be handled on case-by-case basis.

Hon. Mr. Lawrence: That is why I said the wording should be specific. The federal administration should ask the provinces to amend their statutes for anticipated specific examples.

The Ontario Hotel Registration Act prohibits—and I am not suggesting any honourable senator has a detailed knowledge of this—a person from registering in a hotel under an assumed name.

Senator Frith: That is not necessarily a sound assumption.

Hon. Mr. Lawrence: If a proper surveillance case is going on, it would be ridiculous to charge an agent because he registered in a hotel under an assumed name so that he could keep an eye on somebody else. My point is that statutory exemptions can be made. In a situation like that I think it is dangerous not to have specifics with respect to what one is being exempted from.

Senator Frith: My final question relates to your rather sophisticated but well articulated position on separation. If I understand that position correctly, you support the McDonald Commission's recommendation on having a civilian service separate from the RCMP Security Service. I understand that you support that position but only as part of a six-point package, namely: (1) separation; (2) prosecution for wrong doing; (3) no exemption for wrong doing; (4) ministerial responsibility—What were the other two?

Hon. Mr. Lawrence: Well, certainly ministerial responsibility and accountability. Certainly, far more detailed parameters for the limitation of the authority of these people in the field, and a clearing up of some of the vague language in the bill. I can leaf through here and find my notes again.

Senator Frith: No, that is all right.

Hon. Mr. Lawrence: They have been the main thrust of most of the criticisms that came before you, which I agree with.

Senator Frith: But your position is that there were five that you did underline, and I am not trying to limit you to that number. Perhaps you can think of some others later. I take it that you must have the whole package; in other words, if any one of those five additional things is not forthcoming, you withhold your approval to the concept of separation as recommended by both Mackenzie and McDonald?

[*Traduction*]

Le sénateur Godfrey: C'est bien, mais je signale que nous avons déjà perdu trente secondes.

M. McMurtry a dit qu'au lieu du paragraphe 21(1), il préfèrerait accorder à ces personnes les droits que détiennent les agents de la paix. Il a dit que cela suffirait pour couvrir la situation. A serait là peut-être une proposition très pratique mais d'une certaine manière, c'est une échappatoire tandis que d'une autre manière, les tribunaux affirment qu'il est difficile d'établir des règles générales et qu'il y a lieu de procéder cas par cas.

L'honorable M. Lawrence: C'est pourquoi j'ai dit que la formulation devrait être précise. Le gouvernement fédéral devrait demander aux provinces de modifier leurs lois a fin d'y insérer des exemples de situations prévisibles.

L'Ontario Hotel Registration Act—et je ne prétends pas que les honorables sénateurs en aient une connaissance détaillée—interdit à quiconque de s'inscrire dans un hôtel sous un nom d'emprunt.

Le sénateur Frith: Ce n'est pas nécessairement une bonne hypothèse.

L'honorable M. Lawrence: Dans le cadre d'une affaire de surveillance, il serait ridicule d'accuser un agent de s'être inscrit dans un hôtel sous un nom d'emprunt pour pouvoir tenir quelqu'un à l'œil. Je soutiens qu'on peut faire des exemptions statutaires. Dans une situation comme celle-là, il est dangereux de ne pas préciser de quoi on est exempté.

Le sénateur Frith: Ma dernière question concerne votre position assez compliquée mais bien exposée sur la séparation. Si je vous comprends bien, vous appuyez la recommandation de la Commission McDonald voulant que soit créé un service civil distinct du service de sécurité de la GRC. Je crois comprendre que vous appuyez cette position, mais seulement si elle englobe six points précis, soit: 1) la séparation 2) les poursuites pour mauvais agissements 3) aucune exemption pour mauvais agissements 4)la responsabilité ministérielle—Quels étaient les deux autres?

L'honorable M. Lawrence: Certainement la responsabilité ministérielle. Certainement des paramètres plus détaillés pour limiter les pouvoirs des agents sur place en élaguant certains termes vagues du projet de loi. Je peux chercher ici et retrouver mes notes.

Le sénateur Frith: Non, cela ira très bien.

L'honorable M. Lawrence: C'est l'orientation générale de la plupart des critiques qui nous ont été formulées, et j'en conviens.

Le sénateur Frith: Mais il y a cinq points que vous avez soulignés, et je n'essaie nullement d'en limiter le nombre. Vous en trouverez peut-être d'autres plus tard. Je crois comprendre que vous les voulez tous ensemble, c'est-à-dire que si l'un de ces cinq éléments supplémentaires n'est pas adopté, vous n'approuverez pas l'idée de la séparation recommandée dans les rapports Mackenzie et McDonald?

[*Text*]

Hon. Mr. Lawrence: Well, I would like to be shown. I think a number of these areas can be easily cleared up and we can deal with them.

Senator Frith: You want to be shown and you are not prepared now to say whether you want the whole bundle in order to support separation; but at the moment that is what you wawnt?

Hon. Mr. Lawrence: I am saying that I cannot support the bill in its present form and I want to see a wholesale drastic reform of it.

Senator Frith: There are a lot of changes I want in this bill but I do support the principle of separation.

Senator Kelly: If you get all of those changes.

Senator Frith: Even if I do not get all of those changes, I am still going to support the idea.

The Deputy Chairman: Honourable senators, you will have an opportunity to debate this in due course. Do you have a question, Senator Balfour?

Senator Balfour: Mr. Lawrence, do you agree that the Inspector Gen and the review agency should have access to cabinet documents at least to the same extent as the security service itself has had?

Hon. Mr. Lawrence: I do not see how they can properly monitor or audit what is going on unless they have the same access that the officials themselves have. I think one follows the other. I know that that is a terrible blow to cabinet confidentiality which, again, I strongly believe in, but nevertheless, in areas such as this, there has to be some breach of that, up-until-now, impenetrable wall by an organization such as this. It is needed. As well, it is the politic thing to do at the moment, apart from the deep principles involved. I think there is a wide distrust in this whole area and the only way we are going to cure that distrust and restore confidence is to have that type of accessibility.

Senator Flynn: Mr. Chairman, I have a question on Mr. Lawrence's interpretation of clause 18. Is the automatic electronic surveillance he is referring to an illegal operation?

Hon. Mr. Lawrence: I do not think it is. Perhaps I did not make myself clear enough, senator, and I appreciate the opportunity to clarify the point. I do not think it is illegal or even immoral. I think it is necessary; but I am deeply concerned that, again, there is no auditing, no monitoring, no reporting, no accountability, and no responsibility for what is going on. I could tell you some hairy stories. For instance, two ministers discovered this incident almost by accident when they turned up physically, to inspect the premises. That was the first time that had ever happened or that it had ever been drawn to ministerial attention.

Senator Flynn: Are you not worried that we can obtain warrants under clause 22 to collect the information described in clause 18, which may open a very wide area? I am not

[*Traduction*]

L'honorable M. Lawrence: En fait, j'aimerais qu'on me le démontre. Je pense qu'un certain nombre de ces questions peuvent facilement être éclaircies et que nous pouvons en traiter.

Le sénateur Frith: Vous voulez qu'on vous le démontre, mais vous n'êtes pas disposé maintenant à dire si vous exigez le tout avant d'appuyer la séparation. Dans le moment, est-ce bien ce que vous voulez?

L'honorable M. Lawrence: Je dis que je ne puis appuyer le projet de loi dans sa forme actuelle et que je tiens à ce qu'il soit modifié en profondeur.

Le sénateur Frith: Il y a une foule de modifications que j'aimerais voir apportées à ce projet de loi, mais j'appuie le principe de la séparation.

Le sénateur Kelly: Si vous obtenez toutes ces modifications.

Le sénateur Frith: Même si je ne les obtiens pas toutes, je soutiens l'idée.

Le vice-président: Honorables sénateurs, vous aurez la possibilité d'en débattre en temps et lieu. Avez-vous une question, sénateur Balfour?

Le sénateur Balfour: Monsieur Lawrence, reconnaissez-vous que l'inspecteur général et l'organisme de surveillance devraient avoir accès aux documents du cabinet au moins dans la même mesure que le service de sécurité lui-même en a eu la possibilité?

L'honorable M. Lawrence: Je ne vois pas comment ils peuvent adéquatement surveiller ou vérifier ce qui se passe sans avoir accès à ces documents dans la même mesure que les hauts fonctionnaires eux-mêmes. L'un ne va pas sans l'autre. Je sais que c'est un coup terrible contre le secret du cabinet, auquel je crois beaucoup encore une fois, mais néanmoins, dans des domaines comme celui-ci, il faut qu'une telle organisation puisse franchir ce mur jusqu'ici impénétrable. De plus, c'est la politique à suivre pour le moment, sauf pour ce qui est des principes profonds en cause. Je pense qu'il y a beaucoup de méfiance à cet égard et la seule manière d'y remédier et de rétablir la confiance serait de favoriser se type d'accessibilité.

Le sénateur Flynn: Monsieur le président, j'ai une question concernant l'interprétation de l'article 18 donnée par M. Lawrence. La surveillance électronique automatique dont il parle est-elle une activité illégale?

L'honorable M. Lawrence: Je ne pense pas. Je ne me suis peut-être pas exprimé assez clairement, sénateur, et je suis heureux de pouvoir éclaircir cette question. Je ne pense pas que ce soit illégal ni même immoral. Je pense que c'est nécessaire mais je me préoccupe vivement de ce qu'il n'y ait pas de vérification, de surveillance, de rapport, de responsabilité à l'égard de ce qui se passe. Je pourrais vous raconter des histoires épouvantables. Par exemple, deux ministres ont découvert cet incident presque par accident lorsqu'ils sont allés inspecter les lieux. C'était la première fois que cela se produisait et que c'était porté à l'attention des ministres.

Le sénateur Flynn: Vous inquiétez-vous de ce que nous puissions obtenir des mandats aux termes de l'article 22 en vue de recueillir les informations décrites à l'article 18, ce qui peut

[*Text*]

speaking now of electronic surveillance but of getting a warrant to bug or to enter and take documents for the purposes described in clause 18.

Hon. Mr. Lawrence: Certainly, they can and I am sure they will be read together, if the bill is allowed to stand as it is; but I indicated that there were three conditions there. If it were designed to do that, it is not explicit enough and you should be told that. If it is not designed to do that, then it should be cleared up.

Senator Flynn: Would it not be the business of a security agency to know whether or not it is going to be investigating commercial or industrial espionage on an international basis?

Hon. Mr. Lawrence: I would rather use the term intelligence gathering really.

Senator Flynn: It is more polite but it is the same thing.

The Deputy Chairman: Mr. Lawrence, I should like to thank you on behalf of the committee. You have certainly been a very stimulating witness.

Honourable senators, owing to the hour, with your permission we will move right along and dispense with the break.

Our next witnesses are Dr. M. A. J. Tugwell, Director of the Centre for Conflict Studies, from the University of New Brunswick and Dr. David Charters, the deputy director.

Senator Frith: Could Dr. Tugwell tell us what "Conflict Studies" means?

The Deputy Chairman: I am sure that will be covered in his opening remarks. Dr. Tugwell?

Dr. M. A. J. Tugwell, Centre for Conflicts Studies, University of New Brunswick: Honourable senators, the Centre for Conflict Studies at the University of New Brunswick deals in what we call low-intensity conflict which is defined by us as being everything which exceeds ordinary crime and becomes political and which falls short of declared war between states. In the approximately five years that we have been in existence that area has broadened enormously, because it seems that, although wars between states are no longer declared, nevertheless, they have massive wars just the same.

Our main thrust is in the area of revolutionary techniques, terrorism, intelligence gathering, subversion, sabotage, propaganda and all aspects of psychological conflict and, of course, we get very deeply into international relations in the strategic arena. We are not counters of warheads on missiles. We have to keep ourselves current on the major strategic issues, but we are not, in fact, specialists in that. We look at the low end of conflict in the world today, which I believe you gentlemen would agree is the busiest and perhaps the most important one. When we heard that this committee was meeting, we volunteered to give some views as two academics working entirely from open sources and making no claim to have an inside track on anything. What we can do, perhaps, is to view the world scene in this field of internal security, and then try to project the Canadian problems from a broader perspective. That is

[*Traduction*]

ouvrir la voie à de nombreuses choses? Je ne parle pas de la surveillance électronique mais des mandats permettant de faire de l'écoute, d'entrer dans un lieu ou de saisir des documents aux fins décrites à l'article 18.

L'honorable M. Lawrence: Certes, ils peuvent le faire et je suis sûr que les deux articles seront lus ensemble si le projet de loi reste dans sa forme actuelle, mais j'ai laissé entendre qu'il y avait à cet égard trois conditions. Si telle est l'intention visée, ce n'est pas assez explicite et il faut préciser. Dans la négative, il faudrait éclaircir la question.

Le sénateur Flynn: Ne serait-ce pas l'affaire d'un organisme de sécurité de savoir s'il va enquêter à l'échelle internationale sur des cas d'espionnage commercial ou industriel?

L'honorable M. Lawrence: J'utiliserais plutôt le terme «collecte de renseignements».

Le sénateur Flynn: C'est plus poli, mais c'est la même chose.

Le vice-président: Monsieur Lawrence, je tiens à vous remercier au nom du Comité. Vous avez fait un exposé très percutant.

Messieurs les sénateurs, en raison de l'heure tardive, avec votre permission, nous continuerons nos délibérations sans faire de pause.

Nos prochains témoins sont M. M. A. J. Tugwell, Directeur du Centre for Conflict Studies, de l'Université du Nouveau-Brunswick et M. David Charters, directeur adjoint.

Le sénateur Frith: M. Tugwell pourrait-il nous dire ce qu'on entend pas «conflict studies»?

Le vice-président: Je suis sûr que cela sera expliqué dans les remarques préliminaires. Monsieur Tugwell?

Monsieur M. A J. Tugwell, Centre for Conflict Stuides, Université du Nouveau-Brunswick: Messieurs les sénateurs, le Centre for Conflict Studies de l'Université du Nouveau-Brunswick s'intéresse à ce que nous appelons les conflits d'intensité mineure, que nous définissons comme n'importe quelle activité qui dépasse un crime ordinaire et devient politique, mais sans avoir le caractère d'une guerre déclarée entre États. Depuis que le centre existe, c'est-à-dire à peu près cinq ans, ce secteur s'est énormément élargi car, bien qu'aucune guerre nouvelle n'ait été déclaré entre des États, il semble qu'il y ait néanmoins des guerres importantes.

Nous mettons l'accent surtout sur les techniques révolutionnaires, le terrorisme, les activités de renseignement, la subversion, le sabotage, la propagande et tous les aspects des conflits psychologiques et, évidemment, nous étudions en profondeur les relations internationales sur le plan des questions stratégiques. Nous ne nous intéressons pas au nombre d'ogives nucléaires installées sur les missiles. Nous devons évidemment nous tenir au courant des grandes questions stratégiques mais en fait, nous ne sommes pas des spécialistes de la question. Nous nous intéressons surtout aux conflits qui se jouent dans l'ombre dans le monde d'aujourd'hui, ce qui, vous en conviendrez certainement, est le secteur le plus animé et peut-être le plus important. Lorsque nous avons appris que votre Comité se réunissait, nous nous sommes proposés pour donner notre opinion en tant qu'universitaires travaillant entièrement à

[*Text*]

what our paper tried to do. I apologize if it is rather long and if we draw attention to some things which seem rather straightforward and obvious. We did that because we felt, listening to the news and reading our newspapers, that perhaps the impression being given by some of the witnesses who appeared before this committee would leave a feeling that this is a bureaucratic exercise and an end in itself, and that it obviously poses a threat or could pose a threat to civil liberties, which we do not deny; but there is nothing positive on the other side of it—there is no need.

We feel rather strongly that, although Canada is very fortunate compared to many other nations, nevertheless, there is a problem that needs to be addressed. We tried, therefore, to assess the problem and to say something about the means of addressing it both in terms of what sort of response we need, whether we need a separate service or not, and what powers it should have.

Having done all that, we, as ordinary citizens, had a few words to say about controls and accountability. In fact, I have had time to work on that with my colleague and we have pushed out a supplement today expanding a little bit on what we think might be a useful parliamentary oversight committee.

I do not imagine, sir, you want us to go through our brief. That would be taking everybody's time. I would ask permission to ask my colleague to expand a little on some information which has come our way since we wrote that. It concerns two aspects. Then, if you wish, we could talk for a moment about our proposal for a standing parliamentary review committee.

The Deputy Chairman: We have no objection if, to bring us up to date, you wish briefly to overview your submission.

Senator Godfrey: Your brief could be appended.

The Deputy Chairman: We will have it appended at the end of the meeting. Perhaps you want to give us the thrust of the brief.

Dr. Tugwell: Yes. The main objective of writing this brief, first of all, was to see if there was a threat to Canada and, if so, its rough possible scale. We looked at clandestine operations, mainly espionage, and from the evidence of various defectors in other countries we made a very hazardous guess or estimate of what the scale of effort in Canada might be and the likely scale of success. Nobody can prove those figures. We saw the probability of there being 40 or 50 Soviet agents working in this country—that is, legals—and probably quite a

[*Traduction*]

partir de sources accessibles à tous et ne prétendant aucunement avoir des renseignements secrets sur quoi que ce soit. Nous pourrions peut-être d'abord brosser un tableau de la scène mondiale dans le secteur de la sécurité interne et tenter ensuite d'analyser les problèmes canadiens d'une perspective plus vaste. C'est ce que nous avons essayé de faire dans notre mémoire. Nous nous excusons s'il est un peu long et si nous nous attardons sur certains points qui peuvent sembler évidents. Nous avons procédé ainsi parce qu'à lire les journaux et à écouter les bulletins de nouvelles, nous avons pensé que certains des témoins qui ont comparu devant ce Comité ont peut-être donné l'impression qu'il s'agissait d'une simple question bureaucratique constituant une fin en soi, que ce Service représente ou pourrait manifestement représenter une menace pour les libertés civiles—ce que nous ne nions pas—que ce projet de loi ne contient rien de positif et que le Service de sécurité n'est pas nécessaire.

Le Canada est certes dans une position très enviable par rapport à de nombreux autres pays, mais nous sommes convaincus qu'il existe néanmoins un réel problème qui doit être réglé. Nous avons donc tenté d'évaluer ce problème et de trouver des moyens de le régler en nous interrogeant sur le genre de solution dont nous avons besoin, sur la nécessité de créer un service distinct, et sur les pouvoirs que ce service devrait avoir.

Ensuite, en tant que citoyens ordinaires, nous nous sommes penchés sur la question de mécanismes contrôle et de surveillance. En fait, mon collègue et moi-même avons eu le temps d'étudier cette question à fond et nous avons apporté aujourd'hui un supplément expliquant un peu plus ce qui, selon nous, serait un comité parlementaire de surveillance utile.

Je ne crois pas, Monsieur, que vous teniez à ce que nous vous lisions notre mémoire. Ce serait une perte de temps pour tout le monde. Je vous demanderais d'autoriser mon collègue à vous donner un aperçu de certains renseignements nouveaux que nous avons recueillis depuis la rédaction de notre mémoire. Ces renseignements portent sur deux questions. Ensuite, si vous le désirez, nous pourrions discuter un moment de notre proposition de créer un comité parlementaire permanent de surveillance.

Le vice-président: Nous n'avons aucune objection à ce que vous nous donniez un aperçu de votre mémoire pour nous mettre au courant de ces nouveaux éléments.

Le sénateur Godfrey: Votre mémoire pourrait être annexé.

Le vice-président: Nous nous en occuperons à la fin de la réunion. Voulez-vous nous donner un aperçu de votre mémoire?

M. Tugwell: Oui. Nous avons rédigé ce mémoire principalement pour déterminer d'abord s'il existe une menace pour le Canada et, le cas échéant, pour évaluer son ampleur approximative. Nous avons passé en revue les opérations clandestines, principalement d'espionnage, et d'après les témoignages des divers transfuges d'autres pays, nous avons fait une estimation très approximative de leur ampleur au Canada et de leur succès possible. Personne ne peut étayer ces chiffres. Selon toute probabilité, 40 ou 50 agents soviétiques travaillent au

[*Text*]

few Cubans and others. From 30 years of work they may have recruited something like 250 of our people to work for them to some extent. That would be in line with the experience of Japan when Levchenko came out two years ago. I would say that Japan is, in very general terms, a target of equal interest to the Soviets.

We then talked about the sabotage threat which is not very strong in peacetime but might become rather acute in times of severe international tension, particularly if there were any question of mobilizing our conventional forces. We talked about terrorism which we see as one of the major ongoing problems along with the clandestine threat. We assessed the problem in Canada as being, mainly, the spill-over of international terrorism, of which we saw a little last year. Although we can never say with any certainty that we will be free of indigenous terrorism, we have been fortunate in that respect.

Finally, we skirted around the subject of subversion because we, like everyone else, do not wish to be accused of pointing fingers at imaginary targets. We simply listed some supposedly rather more extreme groups because we found them in a publication and, therefore, did not have to invent them ourselves.

I do not think that I or my colleagues view that threat with anything like the same seriousness as the others. I do not think this is a country full of subversives wishing to bring down a democratic way of life by force. However, I do think that, for a service not to keep its fingers on it to the extent of knowing what is going on and what these groups are doing would be extremely shortsighted.

In terms of the consequences for any country which does not address these threats, it seems to me that, if you have no way of holding your secrets secure, you lose all your standing as a nation among your allies and nobody will want to trust you with secrets. Furthermore, if it is thought that your own policies are being influenced by what are known as "agents of influence" or "moles" within your own organization, then your own sovereignty is seriously eroded because you become, to some extent, the pupper of the major power which is influencing you without your being aware of it.

I would ask David Charters to expand on terrorism in just a moment. The temptation which some governments have given in to, of making deals with terrorists in a very quiet way and letting it be known that, "if you make no trouble here, we will make no trouble for you," is not a good policy. While the international terrorist threat overall has, perhaps, slightly decreased in numbers from what was predicted, the professionalism and the lethality have gone up considerably and continue to do so. The use of terrorists by one side against another, very often on a third state's territory, is the up-and-coming trend.

[*Traduction*]

Canada—c'est-à-dire des personnes qui ont légalement le droit d'y être—et probablement un bon nombre de Cubains et d'autres personnes. En 30 ans, ils ont pu recruter environ 250 Canadiens. Cela correspondrait à peu près à ce qui se passe au Japon d'après les révélations du transfuge Levchenko qui est passé à l'Ouest il y a deux ans. Selon moi, globalement, le Canada et le Japon sont des objectifs d'importance comparable pour les Soviétiques.

Nous sommes ensuite passés à la question des menaces de sabotage qui ne sont pas très fortes en temps de paix, mais qui pourraient prendre de l'importance pendant des périodes de graves tensions internationales, en particulier s'il est question de mobiliser nos forces classiques. Nous avons aussi abordé la question du terrorisme qui constitue, selon nous, un des principaux problèmes actuels avec la question des activités clandestines. D'après nous, le Canada est touché surtout par les ramifications du terrorisme international, ce dont on a eu quelques exemples l'année dernière. On ne peut pas dire en toute certitude que nous n'aurons jamais ici de terrorisme «intérieur», mais nous avons eu beaucoup de chance jusqu'à présent.

Enfin, nous avons abordé brièvement la question de la subversion parce que, comme tout le monde, nous ne voulons pas être accusés de nous en prendre à des cibles imaginaires. Nous avons tout simplement donné une liste de groupes considérés comme les plus extrémistes parce que nous l'avons trouvée dans une publication. Nous ne l'avons donc pas inventée.

Ni moi, ni mon collègue, n'estimons que cette menace a la même gravité que les autres. Je ne pense pas que notre pays sont plein d'éléments subversifs souhaitant renverser notre régime démocratique par la force. Je crois néanmoins que ce serait faire preuve d'une extrême courte vue que de ne pas garder ces groupes à l'œil.

Toutes ces menaces doivent être prises en considération. En effet, selon moi, si un pays est incapable d'assurer la sécurité de ses secrets, il perd toute crédibilité chez ses alliés et personne ne lui confiera de secrets. De plus, si l'on soupçonne que ses propres politiques sont influencées par des «agent d'influence» ou des «taupes» implantés à l'intérieur même de ses structures, sa propre souveraineté est gravement entamée parce qu'il devient dans une certaine mesure la marionnette d'une grande puissance qui l'influence peut-être sans qu'il le sache.

Je vais bientôt demander à David Charters de nous parler un peu plus du terrorisme. La tentation à laquelle ont succombé certains gouvernements, qui ont en quelque sorte passé un marché tacite avec les terroristes en leur savoir que: «Si vous nous laissez tranquille, nous vous laisserons tranquille», ne constitue pas une politique valable. En effet, même si globalement le terrorisme international a pris moins d'ampleur qu'on ne l'avait prédit, les terroristes font preuve d'un professionnalisme et d'une efficacité meurtrière accrus et qui ne cessent d'augmenter. On remarque actuellement une tendance à l'utilisation du terrorisme par les parties à un conflit, terrorisme dont les activités se déroulent très souvent sur le territoire d'un tiers pays.

[*Text*]

Of course, any government can lose its legitimacy in the eyes of its own people, if it does not defend them. It can lose its credibility, if it shows that it is subject to all kinds of coercion. Coercion could leave a government in the situation of having to choose between virtually condemning a lot of innocent people to death or surrendering on some important point. That would cost it a lot of legitimacy. Public opinion, of course, would always turn on the government rather more than on the terrorists.

What response is appropriate to these threats both here and anywhere else? We feel that, although the police force in any country will always have very important roles to play in countering these threats, the clandestine secret nature of them and the fact that a lot of their activity is not aimed at breaking the law for any ordinary profit and may be dealt with through diplomatic channels rather than through the courts—simply by expelling people and so on—does, tous, indicate that there needs to be a separate force at work in addition to the ordinary police.

When we say "separate," we are not suggesting that the RCMP security service is any kind of a disaster. However, we do think that, in view of the recommendations of the two commissions, in view of the difficulties which the RCMP Security Service has been in during these last 10 years, and bearing in mind the facts listed in earlier witnesses' statements about the intrinsic importance or advantages of a separate force over a joint one—which I will not rehearse again—we go in favour of the proposal in this bill for a separate security service.

Now we come to powers. Here we feel that, to be efficient, the proposed security service would need those special investigatory and intrusive powers. It needs all of them.

Senator Frith: "All of them" being the ones in the bill?

Dr. Tugwell: Yes. That is how we have come out on that. That is not to say that we do not think the bill could be improved, especially in terms of control. We have stressed in our brief that we are not lawyers and are not good at picking holes in the actual wording of bills or suggesting better legal wording.

What we do feel is that, in a democracy, the Canadian intelligence service should, in fact, be accountable to Parliament in a rather more direct way than merely through the minister. We see in the proposed bill something of a short-circuit of responsibility and accountability which leaves out Parliament.

Therefore, we did suggest that perhaps the review committee should become a standing parliamentary review committee and, in the supplementary brief which I put out just now, we have expanded on that a little. Perhaps we can leave that for the moment.

We think this would go a long way toward properly satisfying parliamentary unease. I think it would also bring members

[*Traduction*]

Évidemment, n'importe quel gouvernement peut perdre sa légitimité aux yeux de son propre peuple s'il ne le défend pas. Il peut perdre sa crédibilités qu'il montre qu'il est sujet à toutes sortes de mesures de coercition. En cas de coercition, un gouvernement est acculé à choisir entre condamner à toutes fins pratiques des tas d'innocents à la mort ou abdiquer sur certains points importants. Cela nuirait beaucoup à sa crédibilité. Évidemment, l'opinion publique est toujours favorable davantage au gouvernement qu'aux terroristes.

Comment faut-il réagir à ces menaces, ici et ailleurs? D'après nous, même si les forces policières de n'importe quel pays auront toujours un rôle très important à jouer pour contrer ces menaces, la nature clandestine de ces activités, le fait qu'une bonne partie ne visent pas à contrevenir à la loi pour en tirer un profit ordinaire et le fait que ces problèmes peuvent être réglés par la voie diplomatique plutôt que par les tribunaux—tout simplement en expulsant des personnes, etc.—montre qu'il faut disposer d'une force distincte en plus des forces policières ordinaires.

Lorsque nous disons «distincte», nous ne voulons absolument pas dire que le Service de sécurité de la G.R.C. n'est pas efficace. Cependant, compte tenu des recommandations des deux commissions et des difficultés auxquelles le Service de sécurité de la G.R.C. a fait face ces dix dernières années, et vu les déclarations de témoins précédents sur les avantages intrinsèques à avoir une force distincte plutôt qu'une force commune—arguments que je n'invoquerai pas de nouveau—nous sommes en faveur de la création d'un service de sécurité distinct, comme on le propose dans le projet de loi.

Nous en arrivons maintenant à la question des pouvoirs. D'après nous, pour que ce Service de sécurité soit efficace, il doit avoir ces pouvoirs d'enquête et d'intrusion spéciaux. Il les lui faut tous.

Le sénateur Frith: «Tous», c'est-à-dire ceux qui sont énoncés dans le projet de loi?

M. Tugwell: Oui. C'est ce que nous avons conclu. Ce qui ne veut pas dire que nous ne pensons pas que le projet de loi ne pourrait être amélioré, particulièrement en ce qui concerne les mécanismes de contrôle. Comme nous l'avons fait remarquer dans notre mémoire, nous ne sommes pas avocats et nous ne sommes donc pas en mesure de déceler les lacunes dans la formulation des projets de loi, ni de faire des suggestions à cet égard.

Nous estimons néanmoins que, comme nous vivons en régime démocratique, le Service canadien du renseignement devrait en fait être comptable au Parlement de façon plus directe que tout simplement par l'intermédiaire d'un ministre. Ce projet de loi semble en quelque sorte court-circuiter par rapport aux mécanismes normaux de responsabilité.

Par conséquent, nous avons suggéré de faire du comité de surveillance un comité parlementaire permanent, et dans le supplément que je vous remets maintenant, nous avons analysé la question plus en détail. Nous pouvons peut-être laisser cela de côté pour le moment.

Nous pensons que ces propositions permettraient de soulager le malaise du Parlement. Elles permettraient également au

[*Text*]

of Parliament into the whole business of understanding security threats and the way they are dealt with. This would bring this whole subject out from under the carpet where, I think, it has lain rather too long.

I think with that amendment and whatever other amendments of detail this committee may find necessary, and I am sure there are many, the thing should go forward, generally speaking, as it is. I would like to ask your permission to allow David Charters to say a few words about countries giving a safe haven to terrorists.

The Deputy Chairman: Yes.

Dr. David Charters, Deputy Director, Centre for Conflict Studies, University of New Brunswick: The point we raised in the brief, and one which I think is worth bearing in mind, is that there have been experiences in the past where countries have gained a reputation for being fairly lax on political extremists occupying their territory. In many cases, we are talking about international groups that do not, themselves, actually belong to the country. One does not have to look at the experience in Lebanon to see what can happen. I think the example of France would be sufficient.

For the longest time, the French took the concept of offering political asylum to what many people thought was perhaps an extreme limit, in terms of offering a safe haven to many rival political extremist groups from all over the world. France did so only to find that, eventually, the chickens came home to roost and that these groups would carry out their wars on French territory, without much respect for the lives of the French people who might get in the way. The battle might be between Greeks and Turks, Palestinians and Israelis or Armenians and Turks.

This, I think, is one point worth bearing in mind: if a security force is hamstrung to that extent, or if things are simply let go, sooner or later a government may have to answer to its own people for a number of lost lives. The French have certainly had to come up against this problem, particularly in 1982, when the Mitterand government was forced to move in rather late in the day and begin cracking down. Of course, it started behind the eight ball because the problem had been allowed to go on for so long. That is one point that I wanted to expand upon.

The second point is an examination of the value of intrusive investigative techniques, particularly with respect to terrorism. We do respect the arguments of the civil libertarians about the dangers of abuse of these powers. I would simply like to point out as well, however, that these powers can be used in cases where lives can be saved. One particular example of this which is relevant to Canada occurred with respect to the Armenians. Last year, a group of supporters of the Armenian Secret Army for the Liberation of Armenia, ASALA, operating in Los Angeles, attempted to carry out a bombing of the Air Canada cargo hangar at the Los Angeles airport. This was to be a warning to Canada not to attempt to prosecute some Armenians who had been apparently attempting to extort money from merchants in Toronto. The FBI, using wiretapping techniques, broke the case and prevented the bombing, at the same time probably preventing the loss of a number of lives in that cargo

[*Traduction*]

Parlement de mieux comprendre la question des menaces à la sécurité et la façon dont elles sont réglées. Ainsi, cette question sortirait de l'obscurité où elle est restée trop longtemps selon moi.

Je crois qu'avec cette modification, et les autres modifications de détail que ce Comité estimera nécessaires, et je suis sûr qu'il y en a beaucoup, ce projet de loi est, généralement parlant, valable. Je vous demanderais maintenant de permettre à David Charters de dire quelques mots au sujet des pays qui abritent les terroristes.

Le vice-président: Oui.

M. David Charters, directeur adjoint, Centre for Conflit Studies, université du Nouveau-Brunswick: La question que nous soulevons dans ce document, et qu'il vaut la peine de garder en mémoire, est celle des pays qui ont acquis la réputation d'un assez grand laxisme à l'égard des extrémistes politiques qui vivent sur leur territoire. Dans de nombreux cas, il s'agit de groupes internationaux qui n'appartiennent pas eux-mêmes à ce pays. Il n'est pas nécessaire de penser au Liban pour voir ce qui peut arriver. Je crois que l'exemple de la France suffira.

Depuis longtemps, les Français ont poussé la notion d'asile politique à un point extrême selon de nombreuses personnes, puisqu'ils offrent un asile sûr à de nombreux groupes extrémistes politiques rivaux du monde entier. Finalement, la France a constaté que ces groupes poursuivent leur bataille sur le territoire français sans grand respect pour la vie des Français qui se trouvent sur leur chemin. La bataille peut opposer Grecs et Turcs, Palestiniens et Israéliens, ou Arméniens et Turcs.

Je pense que c'est un point qu'il serait bon de se rappeler: si un service de sécurité a les mains aussi liées ou si on laisse tout simplement aller les choses, tôt ou tard, un gouvernement pourrait avoir à expliquer à ses électeurs certaines pertes de vies. Les Français ont été confrontés à ce problème, en 1982 surtout, lorsque le gouvernement Mitterand a été forcé d'intervenir à la dernière minute et de sévir. Bien sûr, il se trouvait dans une position désavantageuse parce que le problème ne datait pas de la veille. C'est là le premier point sur lequel je voulais insister.

Le deuxième a trait à la valeur des techniques d'enquête comportant une intrusion, notamment en ce qui concerne le terrorisme. Nous respectons les arguments invoqués par les défenseurs des droits civils au sujet des dangers que comporte l'abus de tels pouvoirs. Je tiens cependant à souligner qu'ils ne peuvent être invoqués que lorsque des vies peuvent être sauvées. Prenons un exemple qui intéresse directement le Canada. L'année dernière, un groupe de partisans de l'Armée secrète arménienne pour la libération de l'Arménie, dont le quartier général est à Los Angeles, a essayé de faire sauter un entrepôt de marchandises d'Air Canada à l'aéroport de Los Angeles. Il voulait, par ce geste d'intimidation, forcer le Canada à ne pas poursuivre devant les tribunaux certains Arméniens qui avaient apparemment essayé d'extorquer de l'argent à des marchands de Toronto. Grâce à l'écoute téléphonique, le FBI a pu infiltrer et paralyser le réseau et a probablement par la

[*Text*]

hangar. I think this is one point worth bearing in mind. Yes, there are civil liberties implications in using intrusive techniques, but there can be lives saved on occasion—not in every case, of course, but on occasion—where violence is involved. I think that has to weigh as a factor as well.

The Deputy Chairman: Do you have anything further, Dr. Tugwell?

Dr. Tugwell: We have provided honourable senators with a supplement to the brief, which they may wish to discuss.

The Deputy Chairman: Honourable senators have heard the presentation and the witnesses are now open to questioning.

Senator Lapointe: I wanted to say that I was fascinated with the witness' brief because it was like a real spy story. It was very exciting.

Dr. Tugwell, you have said that you would prefer a parliamentary committee to be responsible for the dealings of the intelligence agency. Would you say, however, that we do not need a review committee as well?

Dr. Tugwell: Yes, senator. In the supplement, which I have just had distributed to honourable senators, I have tried to put some flesh on that idea. I think that the two jobs could be rolled into one if the suggestions which we have set out were accepted. I thought that the membership of the committee could include five members of Parliament from the various parties, as the core group. I thought that, in addition, there could be three semi-permanent additional members who were Privy Councillors not sitting in either house, so that there would be a fairly large committee. I would even go so far as to suggest that the Inspector Gen should be one or another of those three Privy Councillors, and that they could rotate that role. There is a danger, I think, in the Inspector Gen becoming, in time, a kind of "captive" of the intelligence agency, in the sense that he might begin to see things too much from its point of view, whereas if there were a change every now and then, they could perhaps feel their loyalties were towards this committee.

The role of such a committee would be the oversight of the entire CSIS operation on Parliament's behalf and in reporting to Parliament. Another role of the committee would be carried out through the direct monitoring conducted by the Inspector Gen—who would be very much their man—and would include a day-to-day oversight of: the use of intrusive investigative measures, the disclosure of "spin-off" information, the general observance of policy guidelines, and the recourse to related activities—that is to say, unlawful acts necessitated by circumstances and thought to be justified by those circumstances. I thought, as well, that on receipt of such reports from the Inspector Gen, this parliamentary committee could act almost as a confessional in respect of such improper or unlawful acts, and could then recommend curbs or even prosecution, if that were appropriate. There would be some level of check in the number of times that you had to exceed the law in carrying out your mandate.

[*Traduction*]

même occasion sauvé un certain nombre de vies. Je pense que c'est un point qu'il ne faudrait pas oublier. Il est vrai que l'intrusion peut entraver les libertés civiles, mais il est également vrai qu'elle peut sauver des vies, pas dans tous les cas, bien entendu, mais à l'occasion lorsque la violence entre en ligne de compte. C'est un facteur qui a également son poids.

Le vice-président: Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur Tugwell?

M. Tugwell: Nous avons remis aux honorables sénateurs un supplément au mémoire dont ils aimeraient peut-être discuter.

Le vice-président: Les honorables sénateurs ont entendu le témoignage et peuvent maintenant poser leurs questions aux témoins.

Le sénateur Lapointe: Je dois dire que le mémoire du témoin m'a fasciné. C'est une véritable histoire d'espionnage, des plus passionnantes.

Monsieur Tugwell, vous avez dit que vous préféreriez qu'un comité parlementaire soit responsable des activités du service du renseignement de sécurité. Croyez-vous également que nous n'ayons pas besoin d'un comité de surveillance?

M. Tugwell: Oui, sénateur. J'ai d'ailleurs essayé d'étoffer cette idée dans le supplément que je viens de remettre aux honorables sénateurs. Je pense que les deux fonctions pourraient être exercées par un seul organisme si les suggestions que nous avons mises de l'avant étaient adoptées. Le comité pourrait compter parmi ses membres cinq députés de divers partis qui en formeraient en réalité le noyau. Il pourrait également compter trois membres additionnels semi-permanents qui seraient des représentants du Conseil privé, mais qui ne feraient partie d'aucune des deux Chambres de sorte que les membres en seraient nombreux. J'irais même jusqu'à suggérer que l'inspecteur général soit l'un des trois membres du Conseil privé qui se remplaceraient à tour de rôle dans ce poste. Autrement, l'inspecteur général risquerait de devenir en quelque sorte après un certain temps «prisonnier» du service de renseignement en ce sens que le point de vue serait toujours le même alors que s'il y avait roulement, il se sentirait obligé d'être loyal envers le comité.

Le comité aurait pour rôle de surveiller les opérations du S.C.R.S. au nom du Parlement et de lui en rendre compte. Il s'acquitterait également d'un autre rôle par l'entremise de l'inspecteur général—qui serait en quelque sorte son homme—lequel consisterait à contrôler au jour le jour: le recours aux mesures d'enquête comportant une intrusion, le dévoilement de renseignements «inattendus», le respect général des lignes directrices et le recours à des mesures connexes, c'est-à-dire illégales mais que les circonstances justifient. Lorsqu'il recevrait les rapports de l'inspecteur général, ce comité parlementaire pourrait presque entendre en confession ces actes répréhensibles ou illégaux et recommander alors qu'on mette un frein à de telles activités ou que des poursuites soient intentées, le cas échéant. Il y aurait ainsi moyen de contrôler le nombre de fois qu'une personne aurait enfreint la loi dans l'exercice de ses fonctions.

[*Text*]

The committee would also discuss with the Director and the Deputy Solicitor General any aspects of the Inspector Gen's reports which called for more information or a fuller explanation. They would hear from the director reports on targetting of subversive groups, the level and nature of foreign intelligence and interference operations, and the impact or potential impact of international terrorism upon Canada. These reports would be fuller than the committee could safely pass on to Parliament, but would help the committee members assess CSIS operational procedures in the light of the various challenges.

I think that the committees should review CSIS policy and operational guidelines and manuals and all "treaties" or liaisons between CSIS and foreign agencies. The committee would investigate complaints from the public and would also hear testimony from members of the public. I think that could be useful sometimes, if people wanted to suggest something other than a complaint.

Senator Lapointe: Do you mean that the Inspector Gen should be changed from time to time?

Dr. Tugwell: Yes, if they wish to do so. I think that these three semi-permanent members who are Privy Councillors all carry the same qualifications under the draft bill as does the Inspector Gen. Instead of having one of them permanently doing the job, I think there would be an advantage in being able to rotate them, perhaps every year or two years, or whatever. Certainly when the Inspector Gen, for the time being, was indisposed, somebody could stand in. I think there is something to be said for not having a permanent link, who could begin to see things rather heavily from his point of view. I think that the committee members would also carry out investigations into agency operations, either through the Inspector Gen or by doing it themselves. Of course, the semi-permanent members could set up a subcommittee, perhaps two of them, to do this enormous job, which I suppose would be an ongoing job of reviewing security clearance decisions and reporting those to the Governor in Council.

I think it is a job which will take up a lot of time. That is why we saw a sort of two-tiered parliamentary committee, or one with two sorts of membership. I think it could then handle everything.

I believe that, from Parliament's point of view, there is a lot to be said for having it all under one roof or one chairmanship. We suggest that the Inspector Gen, as a semi-permanent committee member, would automatically attend meetings of the parliamentary review committee. The chairman would probably invite the Deputy Solicitor General and the director of the agency to the meetings, and the problems which they could not resolve between them would be referred to the Solicitor General and then, if necessary, to the Prime Minister.

The committee would report to Parliament, if there was a problem which could not be resolved by the government at any level. Perhaps the parliamentary committee would report on an annual basis, and, in addition, make any special reports found necessary because of disagreement or concern or special circumstances. What it reports to Parliament will have to be circumscribed by security needs. But nevertheless I think there

[*Traduction*]

Le comité discuterait également avec le directeur et le solliciteur général adjoint tout aspect des rapports de l'inspecteur général qui nécessiterait plus d'informations ou d'explications. Il recevrait du directeur des rapports sur les activités de groupes subversifs, sur l'étendue et la nature des services de renseignement étrangers et sur les répercussions réelles ou possibles du terrorisme international au Canada. Ces rapports contiendraient des renseignements que le comité ne pourrait transmettre intégralement au Parlement, mais ils l'aideraient à évaluer les activités opérationnelles du S.C.R.S. à la lumière des circonstances.

Je pense que le comité devrait revoir les lignes directrices et les manuels du S.C.R.S., ainsi que tous les traités ou liens avec des services étrangers. Il ferait enquête sur les plaintes du public et entendrait ses témoignages. Cela serait utile si les gens avaient des propositions à formuler plutôt que des plaintes à déposer.

Le sénateur Lapointe: Voulez-vous dire qu'on devrait de temps à autre changer d'inspecteur général?

M. Tugwell: Oui, si le comité le disérait. Je pense que ses trois membres semi-permanents qui feraient partie du Conseil privé auraient les mêmes qualifications, aux termes du projet de loi que l'inspecteur général. Plutôt qu'un d'entre eux occupe ce poste en permanence, il serait avantageux qu'ils puissent s'y remplacer à tous les ans, à tous les deux ans, peu importe. Si l'inspecteur général en place était malade, quelqu'un pourrait le remplacer. La façon de voir d'un inspecteur général permament finirait peut-être par avoir une trop grande influence sur le service. Je pense que les membres du comité pourraient également mener des enquêtes sur les opérations du service, personnellement ou par l'entremise de l'inspecteur général. Bien entendu, les membres semi-permanents, peut-être deux d'entre eux, pourraient créer un sous-comité qui s'acquitterait de cette tâche énorme qui consisterait à revoir en permanence les décisions d'attestation de sécurité et à en faire rapport au gouverneur en conseil.

Je pense que c'est une tâche qui nécessitera énormément de temps. C'est pourquoi nous avons envisagé un comité parlementaire à deux paliers ou à deux sortes de membres. Il pourrait ainsi abattre tout le travail.

Du point de vue parlementaire, le regroupement des activités sous un seul président présente de nombreux avantages. L'inspecteur général, en tant que membre semi-permanent du comité, assisterait automatiquement aux réunions du comité de surveillance parlementaire. Le président y inviterait probablement le solliciteur général adjoint et le directeur du service aux réunions, et les problèmes qu'ils ne pourraient régler entre eux seraient référé au solliciteur général et, au besoin, au premier ministre.

Le comité présenterait un rapport au Parlement si un problème ne pouvait être résolu à aucun palier du gouvernement. Le comité parlementaire pourrait présenter un rapport annuel ainsi que des rapports spéciaux en cas de désaccord, de problème ou de circonstances spéciales. Ces rapports au Parlement seraient rédigés en fonction des exigences de la sécurité. Quoi qu'il en soit, il y aurait une espèce de lien. Un député aurait

[*Text*]

is that linkage. I think that a member of Parliament would feel much more confident in this agency with his man watching it and reporting it, even in rather general terms, such as "That it is good; it is going well" or "It was beginning to get off the rails and we put it back on". The accountability, of course, would remain with the Solicitor General and he would doubtless make his own reports to Parliament and also comment on any reports submitted by the parliamentary committee.

The Deputy Chairman: May I interrupt here? I find this a little confusing. You say that accountability remains with the Solicitor General; yet in the procedures that you have outlined—the attendance at meetings and all the other things—the Solicitor General does not come into the scene unless there is a problem that cannot be resolved between the deputy and the committee. Yet you are asking him to be completely accountable. There could be a number of things that he may not necessarily completely agree with but which would not be drawn to his attention and which could come back to embarrass him.

Dr. Tugwell: I see no objection at all to the Solicitor General attending all of the meetings if he wished, none at all. I think he would be fully entitled to attend the meetings if he so wished.

The Deputy Chairman: Does that complete that aspect?

Senator Balfour: Dr. Tugwell, I am wondering whether your exclusion of members of the Senate from the Review Committee was intended or inadvertent?

Dr. Charters: We did say five members of Parliament, which perhaps could include members of the Senate.

Senator Balfour: Well, the Senate is part of Parliament, of course.

Dr. Tugwell: We did not intend to exclude the Senate.

The Deputy Chairman: Are there any further questions?

Senator Frith: This is really a corollary to what Senator Balfour is saying. While we are really interested in your suggestions about the review procedure, particularly since you are sensitized to the threat aspect, as was Mr. Starnes, each of you, although flagging the threat side, also emphasized the need for ministerial responsibility on the review side. Of course, one of the best features of this bill is that it is an improvement over what we have now. So we are most interested in suggestions that relate to this review procedure. Perhaps it can be made better. I am wondering about the practical application of your principle, which is to make the service even more responsible to Parliament. I am wondering whether the members of the House of Commons would have the time to do what you want them to do, with their constituency and other responsibilities. I would like you to think about that and give me your opinion. I am wondering whether they might have the people but they might not have time to devote to it, and that might be worse than not having them there at all.

[*Traduction*]

beaucoup plus confiance en ce service si quelqu'un le surveillait et rendait compte de ses activités, même en des termes généraux du genre «tout va bien» ou encore «il avait dévié de son cours, mais nous y avons vu». La responsabilité continuerait à incomber, bien entendu, au solliciteur général et il va de soi qu'il présenterait ses propres rapports au Parlement et ferait des commentaires sur tout rapport soumis par le comité parlementaire.

Le vice-président: Puis-je vous interrompre? Je ne comprend pas tout à fait. Vous dites que le solliciteur général continuerait à être responsable du service; pourtant, dans le plan que vous nous avez présenté, où il était question de réunions et ainsi de suite, le solliciteur général n'intervenait que si un problème ne pouvait être réglé entre l'adjoint et le comité. Et pourtant il serait entièrement responsable du service. Il y a un certain nombre de choses qu'il pourrait ne pas approuver pleinement et sur lesquelles son attention ne serait pas attirée, mais qui pourraient par la suite l'embarrasser.

M. Tugwell: Je ne vois pas pourquoi le solliciteur général n'assisterait pas à toutes les réunions s'il y tenait. Il le pourrait s'il le désirait.

Le vice-président: Est-ce tout sur ce point?

Le sénateur Balfour: Monsieur Tugwell, est-ce consciemment ou inconsciemment que vous avez exclu les sénateurs du comité de surveillance?

M. Charters: Nous avons dit cinq représentants du Parlement, ce qui pourrait peut-être inclure des sénateurs.

Le sénateur Balfour: Il est vrai que le Sénat fait partie du Parlement.

M. Tugwell: Nous n'avions pas l'intention d'exclure le Sénat.

Le vice-président: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Frith: Il y a un corrolaire à ce que dit le sénateur Balfour. Bien que vos suggestions concernant la procédure de surveillance nous intéressent, étant donné surtout que vous êtes sensible à la possibilité de menaces, tout comme M. Starnes d'ailleurs, chacun d'entre vous a également insisté sur la nécessité d'une responsabilité ministérielle du point de vue de la surveillance. Bien entendu, un des plus grands atouts du projet de loi est qu'il représente une amélioration par rapport à ce qui existe actuellement. Toute suggestion quant à la procédure de surveillance nous intéresse donc. Peut-être y aurait-il lieu d'améliorer encore les choses. Je m'interroge sur le caractère pratique de votre proposition qui vise à rendre le service davantage responsable devant le Parlement. Je me demande si les députés auraient le temps de s'acquitter des fonctions que vous leur imposeriez étant donné leurs activités de circonscription et autres responsabilités. J'aimerais que vous y songiez et me disiez ce que vous en pensez. Il se pourrait qu'il n'aient pas le temps voulu et même s'ils avaient les employés voulus, ils seraient peut-être préférable qu'on ne leur assigne pas une telle tâche.

[*Text*]

Dr. Tugwell: That is a good point. I think the structure of this committee, with the three semi-permanent members who are not members of either house, does give it a core of full-time specialists. If the chairman of the committee and his other elected members find that a lot of the business is something they would feel happy to trust to that subcommittee, they could carry on doing so. You would have all the advantages of the present Review Committee, of a force in being all of the time. But I would have thought that a lot of overview and oversight could be done with, say, quarterly meetings with the Director, Deputy Solicitor Gen, and the Solicitor General, if he wishes to come, in order to be briefed on the current situation and to see the reports of the subcommittee on how many wire taps had been authorized, and just what was the main thrust. You may be right that the members from the two houses would not be able to attend all of the meetings; but I think they could arrange things that their permanent core took on quite a lot of the day-to-day slogging. Certainly all of this business of reviewing security clearance cases, I would see being handled by them alone.

Senator Frith: I have another question, but it deals with the threat aspect. Perhaps Senator Nurgitz has a question.

Senator Nurgitz: Dr. Tugwell, I know that you did not want to get into the technical aspects of the bill itself, but clause 21(2) provides for the Director, if he finds an unlawful act—and I would even question that wording, because what it is really intended is the case where a member of the Service has gone beyond the scope of his duties—to report that to the Solicitor General and the Attorney General for Canada. I ake it you would agree that with the Review Committee, because of its overviewing of the entire operation, there should be some legislative authority for that kind of information to go to the Review Committee.

Dr. Tugwell: Yes, absolutely.

Senator Nurgitz: If you were developing some overzealous operatives, you would want the Review Committee to know and be able to intercede.

Dr. Tugwell: Yes.

Senator Nurgitz: So you would support that kind of additional safeguard.

Dr. Tugwell: I believe that if we look back to the early 1970s, if there had been a way whereby various agents of the force could then have come forward and said "Look, this is what we are doing, but we feel it necessary. Are we on the right lines?", it would have been helpful. I do not believe that anyone could turn to anybody. That is the feeling I get without having inside knowledge. As a result, working in the dark, they have blundered from one mistake to another. I hope that by having a fairly sympathetic parliamentary committee it would help, because, after all, when it begins to see the problems, it will become as keen as ever on civil rights and liberties, and also as sympathetic as possible toward the people who are trying to maintain the security. I think it would make a most useful forum which the force itself would appreciate.

[*Traduction*]

M. Tugwell: C'est un point intéressant. Je pense qu'à cause de sa structure, le comité, qui compterait trois membres semi-permanents qui ne feraient partie ni de la Chambre des communes ni du Sénat, serait un noyau de spécialistes à plein temps. Si le président et les autres membres élus du comité étaient heureux de confier au sous-comité certains travaux, ils pourraient le faire. Vous auriez tous les avantages du comité de surveillance actuel, sur place en permanence. Mais j'avais pensé qu'une vue d'ensemble pouvait être assurée s'il y avait eu, disons, des réunions trimestrielles auxquelles auraient assisté le directeur, le solliciteur général adjoint et le solliciteur général, s'il le désirait, de façon à être informés de la situation et de prendre connaissance des rapports du sous-comité sur le nombre d'écoutes téléphoniques autorisées et les activités en général. Peut-être avez-vous raison de dire que les membres des deux Chambres ne seraient peut-être pas en mesure d'assister à toutes les réunions; mais je crois qu'elle pourraient faire en sorte que leur groupe permanent respectif se charge du gros du travail. Je suis également d'avis que la surveillance des cotes de sécurité devrait être exclusivement de leur ressort.

Le sénateur Frith: J'ai une autre question, mais elle porte sur les menaces envers la sécurité du pays. Je crois que le sénateur Nurgitz a une question à poser.

Le sénateur Nurgitz: Monsieur Tugwell, je sais que vous ne désiriez pas aborder les aspects techniques du projet de loi, mais le paragraphe 21(2) prévoit que le directeur, s'il était conscient d'une activité illicite—je pourrais peut-être même mettre en doute cette terminologie, parce qu'on veut vraiment parler de l'employé qui va au-delà de ses fonctions—de faire rapport de cette situation au Solliciteur général et au Procureur général du Canada. J'en déduis que vous êtes d'accord qu'en plus du comité de surveillance, puisqu'il surveillera toute l'opération, il devrait y avoir une certaine autorité législative qui assurerait que ce type de renseignement serait renvoyé au comité de surveillance.

M. Tugwell: C'est exact.

Le sénateur Nurgitz: Si vous aviez des gens trop zélés au sein du service, vous voudriez certainement que le comité de surveillance le sache et soit en mesure d'intervenir.

M. Tugwell: C'est exact.

Le sénateur Nurgitz: Vous seriez donc disposé à accepter ce type de mesure protectrice additionnelle.

M. Tugwell: Je crois que si nous étudions la situation au début des années 1970, si les divers agents avaient pu alors dire «Nous le faisons parce que nous le jugeons nécessaire. Avons-nous le droit de le faire?», cela aurait été utile. Je ne crois pas que quiconque pouvait alors se confier à quelqu'un. C'est l'impression que j'ai sans en avoir une connaissance approfondie. Ainsi, en travaillant à l'aveuglette, ils sont passés d'une erreur à l'autre. J'espère qu'un comité parlementaire relativement compréhensif pourra faciliter les choses, parce que, après tout, lorsqu'il verra les problèmes qui existent, il demeurera aussi désireux de protéger les droits et libertés civiques, et comprendra peut-être mieux la situation dans laquelle se trouvent ceux qui essaient de maintenir la sécurité.

[*Text*]

Senator Frith: You covered some of this in your brief, but it is a matter of filling in some details. I am referring to the definition of "threat". You say that your expertise is based on studies as an outside expert versus that of, let us say, starnes as an inside expert. Looking at the definition of "threats", on the basis of your experience, the bill states:

> (a) espionage or sabotage against Canada or any state allied or associated with Canada or activities directed toward or in support of such espionage or sabotage,

What you do you think of that definition? Do you think it is a good definition of one of the threats which your expertise would support? I am asking only for an impressionistic point of view, but impressionistic on the basis of your experience.

Dr. Tugwell: As an impressionistic response, I think we are happy with that.

Dr. Charters: One of the problems with the definitions provided here is that they do not, in fact, define the definitions themselves. What do we actually mean by "espionage" or "sabotage", and so on? With regard to terrorism, in footnote 13 of our study we offered a tentative definition of terrorism as we saw it.

Senator Frith: Have you anything else to say on that one, Dr. Tugwell?

Dr. Tugwell: No.

Senator Frith: To continue:

> (b) foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada or any state allied or associated with Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person.

Dr. Tugwell: I think there is a problem here. It is one which I have seen expressed, and I have some simpathy with. One could, by extending it to nations which are friendly or allied to Canada, as it were push our security service into supporting policies which are not part of an alliance policy but which some country with which we are friendly nevertheless is pursuing.

Dr. Charters: An example that was cited was that people were willing to support Argentina durign the Falklands war and to get out and wave placards or Argentinian flags. One might say that it was foreign-influenced or perhaps it was not.

The point is that this seems to suggest that these people would be placed under surveillance when they may be completely harmless.

Senator Frith: What about paragraph "C"? Would you consider that to be a terrorist paragraph?

Dr. Charters: It comes very close to our definition, yes.

[*Traduction*]

Je crois que ce comité représenterait une tribune très utile au service de sécurité.

Le sénateur Frith: Vous avez abordé certains de ces aspects dans votre mémoire; il s'agit simplement d'éclaircir certains détails. Je pense à de la définition de «menaces» vous dites que vos connaissances sont fondées sur des études à titre d'expert indépendant par comparaison avec celles de Starnes qui juge de l'intérieur. Voici la définition de «menaces» qu'on retrouve dans le projet de loi:

> (a) l'espionnage et le sabotage contre le Canada ou un État allié ou associé avec lui et les activités qui visent à les défavoriser;

Que pensez-vous de cette définition? Croyez-vous qu'il s'agit là d'un des types de menaces que votre expérience dans le domaine vous permettrait d'identifier? J'aimerais connaître votre opinion à ce sujet en fonction de votre expérience.

M. Tugwell: Cette définition est satisfaisante.

M. Charters: Un des problèmes que posent les définitions prévues dans le projet de loi est qu'elles ne sont pas vraiment des définitions. Que voulons-nous vraiment dire par «espionnage» ou «sabotage» et ainsi de suite? Pour ce qui est du terrorisme, nous en donnons notre propre définition à la note 13 de notre mémoire.

Le sénateur Frith: Avez-vous quelque chose à ajouter à ce sujet, Monsieur Tugwell?

M. Tugwell: Non.

Le sénateur Frith: Poursuivons!

> *b*) les activités d'origine étrangère qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts ou à ceux des États alliés ou associés avec lui, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers qui que ce soit.

M. Tugwell: Je crois que cela pose un problème. J'ai entendu des gens en parler et je les comprends. On pourrait, en élargissant cette définition aux pays alliés du Canada ou qui sont ses amis, faire en sorte que notre de service de sécurité appuie des politiques qui ne sont pas prévue dans une alliance du Canada avec autre pays, mais qui sont adoptées par un pays avec lequel nous entretenons de bonnes relations.

M. Charters: L'exemple qu'on a cité est celui de ceux qui approuvaient l'Argentine pendant la guerre des Malouines et manifestaient, avec des affiches ou des drapeaux argentins. Certains pourraient dire que ces activités étaient d'origine étrangère.

Le fait est que le libellé du projet de loi semble laisser entendre que ces personnes seraient placées sous surveillance alors qu'elles peuvent être complètement inoffensives.

Le sénateur Frith: Et que pensez-vous de l'alinéa «*c*)»? Croyez-vous qu'il s'agit d'un alinéa qui touchent les activités terroristes?

M. Charters: Oui, il se rapproche de notre définition.

[*Text*]

Senator Frith: I shall take your brief as your comment on that one, then.

Dr. Tugwell: Yes, that's all right.

Senator Frith: What about paragraphe (d), which reads:

> activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of, the constitutionally established system of government in Canada.

Dr. Tugwell: This is the most difficult one. The first part is all right because we talk about unlawful acts. The second half, which is not linked to that, has also been pointed out. If it had been an "and" instead of an "or," I think a lot of people would have been happier with it.

Dr. Charters: One more point is, if you added the words "by use of violence" or words to that effect, it would probably sound a lot better.

Senator Frith: There has been a suggestion to that effect and I have noted it here. Starting at the top of the page with "toward," it could read:

> —toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow—

and here we could add "by violence or unlawful means."

Dr. Tugwell: That would make me feel much happier.

Senator Frith: It would make it much more threatening.

Senator Lapointe: If the parliamentary review committee wanted more details on a given issue, could it start an investigation by itself or should it be satisfied with what is reported to it?

Dr. Tugwell: I think it should be entitled to make an investigation. First, it should use its inspector general because he is the full-time operative, as it were, but I think the committee should be authorized to go further and perhaps to call witnesses and to have an investigation of its own.

Senator Lapointe: But how could the proceedings be kept secure in such a situation?

Dr. Tugwell: I think there must always be some degree of disclosure which is appropriate and, to the degree to which it is not proper to disclose, I think the director of the security service will have to say sometimes that that particular detail cannot be given to the committee, but reluctantly and seldom, I hope. I think the whole committee and its staff should have security clearance, or whatever is necessary to make it as secure as possible. I do not think we can ever make such a committee 100 per cent secure. I think democracies accept that risk. We should do our very best to make it secure and accept whatever small risk remains, because the same thing is true, I am sure, of the service.

[*Traduction*]

Le sénateur Frith: J'en déduis donc que les commentaires contenus dans votre mémoire répondent à ma question sur cet alinéa.

M. Tugwell: Parfait.

Le sénateur Frith: Que pensez-vous de l'alinéa *d*) qui dit:

> les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernements constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement.

M. Tugwell: C'est l'alinéa le plus complexe. La première partie ne pose aucun problème parce que nous parlons d'activités illicites. La deuxième partie, qui n'a aucun lien avec la première, pose certains problèmes; si on avait utilisé l'expression «et» au lieu de «ou», je crois que beaucoup auraient été plus satisfaits.

M. Charters: J'aimerais signaler que si vous ajoutiez «en usant de violence» ou de mots en ce sens, ce paragraphe en serait amélioré.

Le sénateur Frith: On l'a déjà suggéré et j'en avais pris note. On pourrait après:

> —ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement—

ajouter «par violence ou méthodes illicites.»

M. Tugwell: J'aimerais beaucoup mieux cette version.

Le sénateur Frith: La menace serait beaucoup plus forte.

Le sénateur Lapointe: Si le comité de surveillance parlementaire voulait de plus amples détails sur une question donnée, pourrait-il lancer une enquête ou devrait-il se contenter de ce dont on lui fait rapport?

M. Tugwell: Je crois qu'il aurait le droit de lancer une enquête. Tout d'abord, il devrait faire appel aux services de son inspecteur général parce qu'il est chargé des activités opérationnelles, mais je crois que le comité pourrait aller plus loin et même peut-être convoquer des témoins et tenir sa propre enquête.

Le sénateur Lapointe: Mais comment assurer le caractère secret de cette enquête?

M. Tugwell: A mon avis, il est toujours nécessaire de divulguer certains renseignements; quant à ceux qu'il faut garder secrets, je crois que le directeur du Service de sécurité devra, à l'occasion, préciser au comité de surveillance qu'un détail précis ne peut lui être fourni, mais je crois qu'il devra agir ainsi à contre-cœur et très peu souvent, je l'espère. Je pense que tout le comité, et son personnel, doit posséder ce que l'on appelle son visa d'intégrité, ou disposer d'un mécanisme quelconque pour s'assurer le plus possible de sa confidentialité. Par contre, je ne crois pas que l'on puisse croire que le comité ne divulguera jamais rien. En démocratie, il faut accepter ce risque. Nous devrons déployer tous les efforts possibles pour qu'il en soit ainsi et accepter que de petits risques sont toujours présents, parce que, j'en suis certain, il en va de même du Service de sécurité.

[*Text*]

Dr. Charters: The American experience may be constructive in that both the house and the Senate committees which look at intelligence matters—although there may be some in the intelligence committee who argue that they leak like a sieve—on the whole keep quiet the important things which need to be kept quiet. The American intelligence agencies have come to a working relationship with these committees that seems mutually satisfactory.

Senator Lapointe: Do you mean that some of their sessions are *in camera*?

Dr Charters: I believe so.

Senator Lapointe: Is your centre the only one in Canada dealing with conflict studies?

Dr. Charters: So far as we know. There are a number of other centres of expertise in the broad view of what may be called defensive or strategic studies. We are the only ones who concentrate solely on this level of conflict.

Senator Lapointe: You spoke about the facility with which certain countries welcome refugees. What about, for example, Khomeini in France? Was it a good thing to have him in France, and what should be our attitude with respect to people like him who would like to come to Canada?

Dr. Charters: It is a very difficult question. I suppose it depends on your political perspective. Obviously, those who were supporting the Iranian revolution and Khomeini felt it was perfectly justified for him to be in France. I think he made the French government and probably a lot of French people fairly uncomfortable. His tenure there was short enough that, in fact, there wasn't a lot of violence immediately directed against him or by him on French territory. Most of the violence that occurred occurred in Iran or elsewhere. Had his revolution not succeeded and were he still in France today and he himself or his supporters became either the targets of violence from existing regimes or, in fact, resorted to violence themselves on French territory or by crossing the border into Germany to get targets of opportunity there, is something else entirely. It is really a question of responsibility, not only to the citizens but also to the international community as a whole. Canada, like any other country in the industrialized West, has a responsibility to its neighbours not to impose a threat on them. If harbouring violent people is part of that, then I think we do have a responsibility to take action.

Dr. Tugwell: I think the line should be drawn between an exile who is still supportive of a certain political policy in his old country and one who is actively encouraging violence. I would say "yes" to the first and "no" to the second.

The Deputy Chairman: If there are no further questions, I want once again to express our thanks for your coming here today. It is very interesting that a major university has estab-

[*Traduction*]

M. Charters: On peut tirer parti de l'expérience américaine, en ce sens que les comités de la Chambre et du Sénat, qui étudient les questions relatives à la sécurité, bien que certains estiment qu'ils ne sont pas des plus discrets dans l'ensemble, ne révèlent pas les choses qui ne doivent pas être divulguées. Le Service de sécurité des États-Unis semble entretenir des relations de travail avec ces comités qui paraissent satisfaisantes pour les deux parties.

Le sénateur Lapointe: Voulez-vous dire que ces comités tiennent certaines séances à huis clos?

M. Charters: Je crois que si.

Le sénateur Lapointe: Est-ce que votre Centre est le seul au Canada qui fait des études sur les conflits?

M. Charters: Pour autant que nous sachions, oui. Il y a un certain nombre d'autres centres qui font ce qu'on appelle au sens large des études défensives ou stratégiques. Nous sommes les seuls qui nous concentrons sur les études conflictuelles.

Le sénateur Lapointe: Vous avez parlé de la facilité avec laquelle certains pays accueillent des réfugiés. Que dire, par exemple, de Khomeini en France? Est-ce que la France a bien agi en l'accueillant chez elle et quelle attitude devrions-nous adopter à l'égard de personnes comme lui qui voudraient venir au Canada?

M. Charters: Vous posez là une question très difficile. Je suppose que tout dépend de votre perspective politique. De toute évidence, ceux qui appuyaient la révolution iranienne et son chef Khomeini estimaient que la France était tout à fait justifiée de l'accueillir chez elle. Je crois qu'il a réussi à rendre le gouvernement français et probablement beaucoup de Français eux-mêmes très mal à l'aise. Il n'est pas resté là tellement longtemps pour qu'en fait, beaucoup de violence soit immédiatement canalisée contre lui ou par lui sur le territoire français. La majorité de la violence qui s'est produite s'est produite en Iran ou ailleurs. Si sa révolution n'avait pas abouti, si Khomeini était encore en France aujourd'hui ou encore si lui-même ou ses partisans étaient devenus la cible de la violence des régimes existants ou si en fait ceux-ci recouraient à la violence eux-mêmes sur le territoire français ou encore en traversant la frontière en Allemagne, cela serait une toute autre chose. C'est vraiment une question de responsabilité, non seulement à l'égard des citoyens mais à l'égard de la communauté internationale toute entière. Le Canada, tout comme n'importe quel autre pays industrialisé, a certaines responsabilités à l'endroit de ses voisins pour ne pas leur imposer de menaces. Si le fait d'accueillir chez nous des personnes violentes constitue une menace, eh bien alors, je crois que nous avons une certaine responsabilité et que nous devons prendre les mesures qui s'imposent.

M. Tugwell: Je crois qu'il faut tirer un trait bien précis entre un exilé qui appuie toujours le régime politique de son pays et entre celui qui cultive la violence. Je répondrais oui à la première question et non à la deuxième.

Le vice-président: S'il n'y a pas d'autres questions, je tiens à vous remercier une fois de plus d'être venu témoigner aujourd'hui. Il est très intéressant de voir qu'une grande université a

[*Text*]

lished a chair in this area and I am sure your evidence will be most helpful.

Before we adjourn, could I have a motion that the briefs be appended to the proceedings?

Senator Nurgitz: I so move.

(For briefs see Appendices.)

The Deputy Chairman: Then that concludes the business of the committee this morning.

The committee adjourned.

Insert Appex (Camera)

[*Traduction*]

créé un département qui s'occupe de ces questions et je suis sûr que votre témoignage sera des plus utiles.

Avant de lever la séance, quelqu'un peut-il présenter une motion portant que les mémoires soient imprimés en annexes?

Le sénateur Nurgitz: Je dépose la motion.

(Pour mémoires, voir Appendices.)

Le vice-président: Voilà qui met fin aux travaux du Comité pour ce matin.

La séance est levée.

Insert Appd (camera)

APPENDIX "9-A"

BRIEF SUBMITTED BY THE

CANADIAN ASSOCIATION OF UNIVERSITY TEACHERS

TO

THE SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE APPOINTED TO EXAMINE BILL C-157 (AN ACT TO ESTABLISH THE CANADIAN SECURITY INTELLIGENCE SERVICE)

August, 1983

The Canadian Association of University Teachers is the national organization for Canadian university faculty and professional librarians. It was founded in 1951 and has 26,000 members in all provinces. It is governed by an annual meeting attended by the Presidents of all local and provincial associations and, between annual meetings, by a representative Board.

We have examined with interest Bill C-157 (An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service). While our attention has, in particular, been directed to those aspects of the Bill which might have significance for the academic community some care has been taken to consider the implications of the Bill for Canadian society in general. Many of the comments below refer to matters raised in the briefs submitted by CAUT in March, 1978 and August, 1979 to the Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police (copies attached). CAUT also submitted a brief in 1967 to the Royal Commission on Security (the MacKenzie Commission).

We recognize and appreciate the intention of Mr. Kaplan, in proposing the Bill, to protect Canada against threats to its security while preserving the civil rights and freedoms of its citizens. We recognize also that this is a difficult task and that it has been well begun. We approve many aspects of the legislation including the inclusion of judicial control on the

activities of the Service, the establishment of the office of Inspector General, the establishment of the Security Intelligence Review Committee, the opportunity to file complaints under the Act and the specific requirements for regular reports by the Director and the Review Committee. The Bill in its present form is, however, in our view, seriously flawed. We note the public statement of the Solicitor General that he welcomes suggestions for amendments and additions. It is in this spirit that we make the following observations and proposals. We believe that with judicious amendment it can be a model for the operation of a security service in a democratic country.

We are concerned that the definition of "threats to the security of Canada" (Section 2) is excessively broad. In particular, Section (b) of the definition ("foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interest of Canada...and are clandestine or deceptive...") could be used to justify Service investigation of the remarks of a visiting or resident non-Canadian faculty member which are judged to be critical of Canadian policy in any field.

We are concerned that the doctrine of ministerial responsibility be maintained in any legislation establishing the Service. We note with disappointment the confusion in the draft legislation

concerning the responsibility of the Minister, the Deputy Minister, and the Director of the Service. We are particularly concerned that the Minister has authority under section 6(1) to issue "general directions" to the Director but is not empowered to override the Director in a broad range of matters relating to the collection, disclosure, and transmittal of information to the Government of Canada and the government of a province (see section 6(3). The Minister, moreover, is required to consult the Deputy Minister on general operational policies of the Service and on all applications for warrants for investigations required by the Service. The direct and immediate ministerial responsibility which we propose is absent from the legislation. These matters were discussed in some detail by Mr. Justice McDonald (Second Report p. 856, p. 895 and p. 1005).

The sweeping authority given to the Director seems excessive and provides the opportunity for the Service to become a law unto itself. The safeguards provided for monitoring its activities under sections 28 to 50 do not reduce our concerns. The responsible Minister or the Cabinet as a whole should have the authority by direct intervention, when it is thought to be appropriate, to overrule decisions which are judged not to be in the best interests of the country. In a democracy, the elected representatives of the people should have the final authority to decide what will and will not be done. Though it will

inevitably place greater burdens on them, this is preferable to giving excessive authority to a Director who would be responsible only to the Inspector General and the Security Intelligence Review Committee.

We are concerned about the authority given to the Director under section 8(1) to exercise the powers and perform the duties and functions of the Treasury Board and the Public Service Commission. While this authority may be necessary to preserve the security of operation of the Service it would be preferable, in our view, to require that the Director exercise the powers and perform the duties in accordance with the regulations and policies established by the Treasury Board and the Public Service Commission. Similarly, we feel that it would be preferable for the Director to use, in relation to Security Service staff, the same procedures governing conduct and discipline and the presentation of grievances which apply to all other public servants. It is not clear why there should be a distinction.

We are concerned about the tension which exists between sections 14(2) and 14(3). The authorization in 14(2) for the Service to remain informed about the political, economic and social environment within Canada could be used to justify clandestine or surreptitious collection of information on groups or individuals on university campuses despite the prohibition in

section 14(3) on the "investigation" of the affairs of individuals or groups engaged in lawful advocacy. The assurance that those who are engaged in lawful activity will not be harassed is of such fundamental importance that the intent should be made unequivocally clear in the legislation. The meaning should not be left to uncertain interpretation by the Service itself. Indeed we commend to the attention of the committee the recommendation of Mr. Justice McDonald that the statute contain wording that strictly limits the activities of the Services to those which are strictly necessary for protecting the security of Canada.

The authorization contained in section 14(2) implies that the information obtained will be information generally available to the public. We therefore suggest that all information collected be available under the Access to Information Act or be placed in a departmental library open to the public.

CAUT is, of course, particularly concerned that there be precise controls on the activities of Security Service personnel on university campuses. The history of CAUT concerns in this area is documented in briefs and letters to the federal government since 1963. Most recently, in a letter on May 25 to Prime Minister Trudeau we requested assurance that the understanding first secured from Prime Minister Pearson on the limited nature of security investigations on campuses would be honoured under

the proposed legislation. Mr. Justice McDonald discussed surveillance of university campuses (Second Report, volume 1, p. 341-348) and noted that on occasion the understanding had been breached (Third report, p. 181).

We concede, of course, the need to obtain information on campuses required as part of routine security clearance investigations. Universities are, however, special areas where guarantees of freedom of expression should be explicitly made. We call upon the government to include in the proposed legislation a clear affirmation that it is government policy that there shall be no general surveillance of campuses by security personnel and no interference in any way with the freedom of discussion essential to university life. We reiterate, however, our assurance that CAUT does not feel that university campuses should be immune from the usual investigations of criminal activity.

While members of the Service should, as part of their training, attend courses at Canadian universities, we wish to see section 14(2) of the proposed legislation amended to include a specific provision that prevents members of the Service from reporting on the political, economic or social ideas or comments of the faculty or students with whom they come in contact.

It is of concern that sections 15(2) and 15(3) permit the Service, with the approval of the Minister, to provide security assessments to the government of a province, to any police force in Canada, to the government or institution of a foreign state or international organization. This sweeping authorization far exceeds the apparent activity of the RCMP over the past 35 years in preparing routine security assessments of applicants for sensitive positions in the federal government. We are particularly concerned about these provisions since it has been the CAUT position that most of the large number of security files presently held by the RCMP should be destroyed. Sections 15(1), 15(2) and 15(3) seem likely to increase the number of such files dramatically. We urge that the powers under these sections be drastically curtailed, that the legislation include a requirement that existing files be destroyed within two years of the coming into force of the legislation and that the legislation also include a procedure for ensuring that this has been done.

If, the preparation of security assessment for provincial governments, police forces, foreign governments and their agencies is to remain a function of the Service, regulations covering the procedures for, and the content of, assessments and the rights of a Canadian citizen or permanent resident denied a benefit as the result of an assessment must be more carefully

spelled out than is presently the case in section 37 and those following. The reporting forms which will be used should be public documents and the reasons for the required information should be clearly explained. More specifically, it should be made clear that those conducting routine security clearance investigations have no authority to comment on legal, sexual, personal or political relationships. Finally, routine security assessments should be conducted in a sophisticated manner by personnel who are well-trained and well-qualified for the work they are doing. These matters were all raised in the CAUT briefs to the MacDonald Commission.

Uncertainty is introduced by a careful reading of section 15(1) and section 18(b). Though the Service is permitted by the former section to provide security assessments to departments of the Government of Canada it is apparently not permitted by the latter to "collect information or intelligence" on Canadian citizens, permanent residents or incorporated Canadian corporations. The ambiguity will almost certainly raise questions about the legal obligations of the Service. We suggest these sections be amended.

Section 20(2) permits disclosure, under certain circumstances, of information obtained by the Service in the carrying out of its responsibilities. Section 20(2)(d) in particular,

authorizes the disclosure of information to "any person in the public service of Canada" where, in the opinion of the Director alone, disclosure in the public interest outweighs the harm done to a person by an invasion of privacy. It is proposed that a report on the disclosure be made after the disclosure has been made. There is no opportunity for a person affected by a disclosure to make representation in advance in order to prevent the disclosure. The protections of sections 37 and those following do not assist a person in this position.

Section 21(1) appears to provide the Service with authority to break the law. The Director and members could apparently do so provided only that they are prepared to attest at some later time that actions were "reasonable" and that they were "reasonably necessary." It is not difficult to imagine that justification could be found for activities that might not appear to most observers to be reasonable. This section of the proposed legislation has attracted a considerable amount of unfavourable publicity. We suggest that it be substantially amended to make clear that the Director and employees of the Service are subject to the laws of Canada. It should, in our view, be possible to draft the legislation in such a way as to allow the staff of the Service to carry out their functions without providing them with excessive powers. While we recognize that the work of the Service is extremely important we feel it is even more important that Canadians be reassured that the Service will not become a law unto itself.

We are concerned that Section 22 does not require that applications for warrants required for a Service investigation have ministerial approval; or that the judge to whom application is made be satisfied that less intrusive procedures than those for which warrant is required have been tried and have failed or are unlikely to succeed or; finally, that the judge be satisfied that the value of the information sought under warrant justifies the intrusion required to obtain it. We wish to see all these protections included in the legislation.

Section 22(1) provides authority, under warrant, for the Service to undertake a truly awesome range of activities. Literally nothing (no "thing") would be beyond the reach or scope of the Service investigators. Though section 22(2) requires that a judge be provided with justification on the need for a warrant, the danger exists that warrants will be granted for the interception of documents described only generally and will be used by "a class of persons" not otherwise identified. The Service could engage, for example, in fishing expeditions on university campuses to obtain examination papers or student essays prepared in courses conducted by faculty members thought to be subversive. We would prefer to see wording in the legislation which more precisely circumscribed the activities of the Service when acting under warrant.

We are concerned that the legislation does not prevent the Director of the Service or a member of the staff applying to a second (or third) judge of the Federal Court if an initial application for a warrant is unsuccessful. We wish to recommend that the legislation be amended to require that a previous unsuccessful application for a warrant be noted in a subsequent application for a warrant for the same purpose.

Section 22(2)(c) speaks of "the persons or classes of persons to whom the warrant is directed." It is not absolutely clear if this is intended to mean those who will be investigated or those who will conduct the investigation. However, the wording of section 23(1) suggests the latter since it appears that they are authorized to exercise the powers specified in the warrant and to authorize others to do so. We are concerned that this provision overrides "any other law" including (see section 24) the Criminal Code. Such open-ended authorization is surely not consistent with the avowed objective of balancing the need to protect Canada against threats to its security and the need to protect the essential rights and freedoms of its citizens. It is our view that the ability of the Service to carry out its mandate could be ensured under circumstances which more effectively protect individual rights. Section 23(1) as it stands is little more than authority to break the law.

It is not clear in Part III (Review) what are the distinguishing features of the functions of the Inspector General and the Security Intelligence Review Committee. The former "reviews the operational activities of the Service" (section 28(2)). The latter "reviews the performance by the Service of its duties and functions" (section 34) and would also handle investigations relating to complaints. It appears to be the intention that the Review Committee be a body with some considerable authority. It is, under section 36, for example, authorized to direct the Service or the Inspector General to review specific activities. The Inspector General, however, receives reports on Service activities and provides certificates to the Minister attesting to satisfaction with the report. The report and certificates are provided later by the Minister to the Review Committee. The authority of the Inspector General, the Minister and the Review Committee is not clear. We suggest that the legislation would be improved by greater clarity in this area.

We feel strongly that the composition of the Security Intelligence Review Committee proposed in the legislation (section 30) is unsatisfactory. We would prefer that the Committee be composed of serving members of Parliament from the parties represented in the House. There seems no reason to believe that Privy Councillors not serving in the Senate or

House would be preferable to active, knowledgeable and respected parliamentarians. Such a committee, coupled with clear and explicit ministerial responsibility, would assist in reassuring Canadians that the Service would not be allowed to function as a law unto itself. It is, perhaps, relevant to note that the United States Senate has a Security Committee chaired by Senator Goldwater. If the United States is prepared to trust its Congress (which is notably independent of the Executive Branch) it is difficult to understand why the House of Commons cannot be similarly trusted.

The significance is not clear of the power proposed for the Review Committee under section 34(c) to conduct investigations in relation to reports made under section 17(1) of the Citizenship Act, sections 39 and 82(1) of the Immigration Act and section 36(1) of the Canadian Human Rights Act.

CAUT wishes to reiterate its long held view that bona fide employers of immigrants, including universities, should have the right to appear before in camera hearings in cases where a potential employee is denied entry to Canada on security grounds. This is a matter particularly important to universities in view of a number of incidents in recent years where invited foreign visiting professors have been refused

entry to Canada without stated reason. The Helsinki accords apply to Canada as well as to the Soviet Union. The freedom of the academic community to maintain wide intellectual contacts should be ensured. Though the possibility of such appearance may be inferred from section 40 we would prefer to see the entitlement made explicit. The copy attached of a letter of March 3, 1982 from D.C. Savage to Mr. Axworthy further elaborates the CAUT view on this question.

Section 44(2) provides that no person making a complaint under the Act "...is entitled as of right to be present during, to have access to, or to comment on representations made to the Review Committee by any other person." Though this provision may be desirable to preserve the confidentiality of sensitive information, it seriously limits the opportunity of a complainant to a full and fair hearing. This is of particular concern since the legislation provides, in any event, only limited opportunity for a person to be aware of the grounds for a complaint. There is no automatic provision, for example, for providing a person denied a public service appointment with a full statement of the grounds on which the appointment is to be withheld. There is, of course, a requirement in section 38(1) that a person be advised that a security clearance has been denied. It is, however, necessary by section 42 to lodge a complaint before a "...statement is provided summarizing such information...as

will enable the complainant to be as fully informed as possible of the circumstances giving rise to the denial of the security clearance....". This is hardly an adequate basis on which to decide whether there is a basis for a complaint. A full statement of reasons should be given when the notice of denial of clearance is sent.

Section 47(1)(b) of the legislation appears to negate much of the purpose of hearing a complaint. The report and recommendations which are required to be submitted initially only to the Director and Minister under section 47(1)(a) need not be communicated immediately to the complainant. Any recommendations attached to the report, which could conceivably bear upon an appropriate remedy for the complaint, may be withheld at this stage. The provision for delay appears to give the Director or Minister an opportunity to introduce information for the consideration of the Review Committee which is not available to the complainant. The final report which the Review Committee must provide to the complainant (section 47(2) need not, apparently, address fully and completely the facts of the complaint which has been made. Moreover, the power of the Review Committee, or of the Minister, to fix a remedy for a complaint which has been found to be justified is not made clear. What authority do the recommendations of the Review Committee have on the Director or the Minister?

It will be clear from the above remarks that CAUT feels that important basic rights of all Canadians have been sacrificed in the effort to establish an effective Service. We hope there will be careful attention to our comments and suggestions and that the legislation will be appropriately amended.

:m

APPENDIX "9-B"

Memorandum for the Special Committee of the Senate on the

CANADIAN SECURITY INTELLIGENCE SERVICE

COPING WITH THREATS TO CANADA'S SECURITY

by

Dr. Maurice Tugwell, Director and Dr. David Charters, Deputy Director

Centre for Conflict Studies, University of New Brunswick

August 1983

COPING WITH THREATS TO CANADA'S SECURITY

INTRODUCTION

Does Canada need a security intelligence service? The findings of the Mackenzie and McDonald Commissions notwithstanding, this fundamental question seems to underlie much of the controversy surrounding Bill C-157.

This memorandum by the Director and Deputy Director of the Centre for Conflict Studies, University of New Brunswick, addresses this question and the related issues of organization and powers. Our method is to consider whether or not Canada is a target for hostile agencies or groups, to estimate the likely scale of such threats, to consider the possible consequences if these threats are unanswered, and to conclude how best they can be countered. Finally, we comment on the problem of accountability and control.

This contribution relates essentially to that part of the C-157 debate that lies within our field of study - "low intensity conflict." Our Centre exists for the study of terrorism, revolutionary warfare, intelligence and counter-intelligence, propaganda, subversion and kindred issues. We

are not lawyers, nor are we specialists in constitutional matters. Consequently, our remarks on the legal and constitutional framework within which any security intelligence agency must operate will be restrained and general.

CANADA AS A TARGET

Canadians are apt, perhaps, to look at a map and see West Europe as the front line in the East-West confrontation, with Canada safely insulated behind the broad Atlantic Ocean. Geography and modern technology, however, make nonsense of such a conception. When one looks at a globe, one sees that Canada's 9,971,500 km^2 lie directly between the United States and the Soviet Union. Unlike armies of the past, neither terrain-hugging cruise missiles nor high altitude ballistic missiles are deterred by weather. If it ever came to full-scale war, Canada would be in the front line.

We do not think that either superpower is likely to initiate nuclear war as a deliberate act of policy. We believe that the purpose of nuclear missiles, like any military instrument, is political. They are designed to limit the options of the adversary by making him fear the consequences of overstepping some mark. The effectiveness of such weapons as political instruments, however, is bound up with their deployment, accuracy, reliability and their readiness for immediate use if needed. Early warning systems are therefore essential to a stable nuclear balance, and many of these lie on Canadian territory. Canada is therefore in the front line of the current political struggle between East and West, because it is so important for stability and for the West's political strength.

It is also a long-established truism that, for the ideologically-inspired and revolutionary-inclined, "the front

is everywhere." Lenin's hopes of proletarian uprisings throughout the industrialized world may no longer be taken seriously in Moscow, but much of the apparatus and methodology for inspiring such uprisings have been retained by a Soviet Russia which, by our observation, uses a mixture of great power politics, Tzarist imperialism and revolutionary subversion. Canada was one of the first Western powers to discover that neither her geographical location nor her status as a wartime ally of the U.S.S.R. protected her from the subversive attentions of the Soviet secret services

What has Canada got that so powerful a nation as the U.S.S.R. needs? We can of course only speculate, but we assume that some of our high technology is of interest, that the new equipment ordered for our Armed Forces, including items built in the U.S. or elsewhere, concerns potential adversaries, that our membership of NATO involves our sharing secrets that Moscow would like to know about, that we might be considered a useful transshipment area for American high-tech items which may not be sold directly to the Soviet bloc. As a neighbour of the United States, the "main adversary" in Soviet terminology, Canada offers a good jumping-off point for "illegal" agents who have first established a Canadian identity.

Another question, perhaps of increasing importance, is this: what can Canada do that so powerful a nation as the U.S.S.R. wishes that we should do? We could, quite simply, change sides. Or if that was too drastic, we could move first to neutrality. The geopolitical consequences for the East-West balance are rather obvious. Although such options do not appeal to the authors of this memorandum, there is nothing subversive in considering them. Indeed, Canada would not be a sovereign power if she lacked the freedom to choose her allies or to isolate herself. The important thing, presumably, is that decision-making should be entirely in the national interest,

reflecting the democratically expressed national will. Influence operations, whether involving "active measures," deception, propaganda or agents of influence, erode the target nation's sovereignty by covertly injecting false or loaded information and advice into the decision-making process. Material reproduced later in this memorandum indicates that deception of Western elites and publics is today an important objective of Soviet clandestine activity.

Canada, we believe, is a target of some inportance to the Soviet Union. Moreover, the intelligence services of all Soviet bloc countries, including Cuba, are considered to be under KGB control, thus making us the possible target of a broad front clandestine attack. Beyond this essentially East-West constellation, our territory may be important to the agents of other countries or organizations, either as the site of such operations as attacks on diplomats, or as a base from which to operate against the U.S.

THE LIKELY SCALE OF THE PROBLEM

Clandestine Operations

Clandestine operations are, by their nature, hard to detect and virtually impossible to tabulate. This is probably true for professional security officers and it is doubly true for academics working from open source material. From time to time, a prosecution or a defection or an expose provides a glimpse of the action - then the mist closes in again and we are left with speculation.

Britain has probably provided the most spectacular and well documented examples of successful Soviet penetration of Foreign Office, DI5, DI6 and other important government

agencies including, quite recently, Government Communications Headquarters - the monitoring and code-breaking centre. If one is to believe the revelations of Mr. Chapman Pincher (Their Trade is Treachery [London, Sidgwick and Jackson, 1981]), and his book is to say the least controversial, penetration went wider and deeper and may still be considerable. Australia, too, a country more on par with Canada in terms of likely Soviet interest, provided interesting evidence of Soviet espionage and penetration after the 1954 defection of Colonel Petrov, overtly Third Secretary and Consul in the Soviet Embassy in Canberra and covertly a colonel in the MGB (predecessor of the KGB) and head of the Australia Residency. (See for instance, Michael Bialoguski, The Case of Colonel Petrov [New York, McGraw-Hill, 1955]). The Government Commission of Inquiry uncovered an extensive spy ring operated in Australia and concluded that people in government departments, wittingly or unwittingly, supplied information to Soviet agents while the Australian Communist Party operated on Moscow's behalf.

In October 1979 Stanislav Levchenko, a major in the KGB based in Tokyo, defected to America. In July 1982 he gave evidence before the U.S. House of Representatives Permanent Select Committee on Intelligence. The transcript is published, in a sanitized form, in House of Representatives, Soviet Active Measures (Washington, U.S. Government Printing Office, 1982), pp. 138-169. Levchenko's experiences are described in more popular form in John Barron, KGB Today: The Hidden Hand (New York, Readers Digest, 1983). From the Congressional Record, the following extracts are taken:

About the size of the Soviet intelligence staff in Tokyo

> The Embassy . . . has about 50 diplomatic officers . . . But the Trade Mission is fairly large. It probably has over 50 people. Aeroflot has about 20 people. The Novosti Press Agency has about six

> people, or seven now, probably. And the Tass wire agency is another six or seven people . . . approximately 50 percent of it (the Soviet presence) are either KGB or GRU officers.

About the number of Japanese agents recruited

> By 1979 I was handling ten agents and developmental contacts with whom I had from 20 to 25 clandestine meetings a month.

Levchenko lists four prominent journalists with high-level government contacts and one high-ranking member of the Japanese Socialist Party.

> During the years 1975-79, the KGB had a network of recruited agents in that country numbering more than 200. They were utilized by political intelligence, external counter-intelligence and scientific and technological intelligence in the First Chief Directorate . . . Among the most effective agents were a former member of the cabinet of ministers, head of a major parliamentary public organization; several senior officials of the Japanese Socialist Party; . . . several members of the Japanese parliament . . . .

About the level of operations

> The Tokyo residency of the KGB receives daily three to five directives on all kinds of active measures. This means that the total number of active measures directives in Japan alone is several hundred a year . . . it would be proper to say that one-third of this number is implemented with various degrees of success.

About methods of recruitment

The ideological method of recruitment gradually loses its priority now because even in many countries with fairly powerful Communist Parties, still people don't like the Soviet Union for one reason or other reason, things like that. So there are only a few really devoted, absolutely pro-Soviet Communists or Marxists and people of that sort in the Free World. But the KGB uses an ideological basis in a little bit different way. For instance, the way they recruit many politicians, they are looking for politicians who are very upset about the present government or about a certain issue - in the government which makes them unhappy to the point that they want to fight against this thing by all their means, and usually they need some sort of good advice, outlet, at least, for their outrage and things like that. And sometimes that outlet can happen to be a Soviet journalist or, you know, a neatly dressed nice looking Soviet diplomat who will understand everything and who, being a professional intelligence officer, will never forget in a very suave way to ask quite a few sympathetic followup questions.

And that's how he will start to study that individual. And if that individual will show any other kind of vulnerability the KGB will try to recruit him. If, while studying him, they will find out that he just bought a townhouse or some other piece of property elsewhere, and he wanted it very much, but he didn't think that much about his financial situation, and he now finds himself in deep trouble; if he has such vulnerability, the KGB will try to give him money.

So it is a sort of diversified approach.

Sometimes, you won't believe it, but you know, sometimes the KGB will recruit agents on personal basis, on the basis of personal friendship because Soviets sometimes are very patient in the recruitment process. Sometimes they will spend weeks or even months just on nice discussions of certain problems. They won't be even that nosy, because they are professionals.

They are studying. They know how to read the person, plus they utilize that time as a time out for checking that individual through other assets or through other means available. And only in the long run when they understand all the target's vulnerabilities, how they can cope with the person, will they recruit him.

At the same time, I want to say, sir, that in the 1950s, the KGB was involved in that Stalinist, goofy type of recruitment, professionally goofy type of thing; when they know that somebody can be blackmailed, he is ripe for recruiting whether he is an ideological friend or whatever, the KGB then produces in some restaurant while drinking coffee or whatever, a piece of paper, and they will tell that poor individual to write them a sworn statement that from now on he conscientiously will work as a secret agent of KGB.

Today they don't use this method often because only a few individuals will sign a statement like that and will be able to sleep nights thereafter.

Many of the Soviet agents abroad, of KGB agents abroad, do not know that they are working for the KGB, because KGB officers are developing all kinds of covers or professionally speaking "flags." They will, for instance - I can tell you a personal example: one agent whom I recruited assumed that he was working for the New Times Magazine; I told him that New Times was very influential; that it published a confidential news letter for the top Soviet leaders, where names of the sources were not quoted so everything is secure, and on top of other things, money is paid for writing articles. So that person was working for something which never existed, ever. But he couldn't check it because it is confidential.

So many of the Soviet agents are working for the Soviet Union, but for all kinds of weird things which don't really exist, because the KGB understands that psychologically many people like prominent journalists or politicians or whoever want a fig leaf. If somebody would rudely tell them that from now on you will be

> on the payroll of the KGB I bet with most of them it would be last conversation. That person will never, ever meet the KGB officer again. That is why they create all kinds of cover stories.
>
> I would term these tactics a highly professional but devious tactic for recruitment of agents. Some agents they will just buy. It depends . . ..

Japan, like Australia, might be seen as a country rather in the same interest category as Canada might be, to Soviet intelligence.

In Canada, open sources provide glimpses of Soviet bloc clandestine operations which demonstrate persistence and determination. Bothwell and Granatstein's (eds.) The Gouzenko Transcripts (Ottawa, Deneau Publishers, 1982) contains interesting conclusions by the two editors. Bothwell and Granatstein write:

> The USSR had created at least one wide-spread spy network in the Canadian civil service and that network had produced significant information on industrial processes, scientific research, military matters, and atomic information. Equally important, had Gouzenko's defection not revealed the presence of spies, further information unquestionably would have made its way to the Soviet embassy. The other networks of which Gouzenko was aware were not uncovered; what they produced - and continue to produce - is unknown.
>
> (p.20, emphasis added)

John Sawatsky, a Vancouver journalist, wrote an analysis of the case against Leslie James Bennett, late of the RCMP Security Service (For Services Rendered [Toronto, Doubleday, 1982]). His apparently well-informed account

traced Bennett's history in the Service, and in the process revealed a number of clandestine operations such as the "Gideon" defection, in which a Soviet "illegal" agent - that is, someone without diplomatic cover who operates illegally - was introduced into Canada in 1952 with false papers, name and background (his "legend"). Gideon offered to work for Canadian security but was betrayed by a RCMP corporal ("Longknife") who sold him to the Soviets for money. Other chapters describe Soviet agents being watched in Toronto, Vancouver and elsewhere, some of them defecting and others escaping. The book gives a sense of the difficulty of undertaking counter-intelligence in a democratic society and leaves the reader with the impression that only a fraction of the hostile activity ever came to light.

The agents detected seemed to be pawns in the game; knights and kings went undetected or, at least, unknown to the book's author, who did not place Bennett in this category. The exception might have been John Watkins, one-time Canadian ambassador to Moscow, who was cruelly compromised and pressured by the KGB and told to become an agent of influence on his return to Canada. Watkins' loyalty was stronger than Soviet blackmail: he evidently refused to play his allotted role. Later exposed by Soviet defectors, he described the manner of his manipulation to RCMP investigators. According to Sawatsky, Watkins was permitted access to top Soviet foreign affairs officials, with whom he enjoyed more than a year's regular contact. But all these "diplomats" were in fact KGB officers acting parts, gently and patiently preparing Watkins for the burn. (Sawatsky, op cit, pp. 171-186). As a deception operation aimed at enlisting one agent of influence, the investment of time, resources and imagination by the KGB was remarkable.

In 1978 thirteen Soviet embassy officials were expelled and External Affairs revealed that, since September 1976,

three specific intelligence attacks had been noted, including efforts to penetrate the RCMP Security Service. The KGB men involved included two of Estonian extraction, Lillenurm and Veber, both of whom had also tried to recruit agents in the Estonian community in Canada - a standard KGB practice in all Western countries with emigre communities.

Two knights did come to notice when Rudolf (Rudi) Herrmann, a KGB illegal who had operated from Canada and the United States, defected to the FBI. The case of Hugh Hambleton is well documented by Barron (op cit). Here was a Canadian citizen who was recruited by the KGB in 1956. First as a NATO official and later as a Laval University professor, Hambleton spied for the Soviets. In 1975, during a visit to Moscow, he was personally interviewed by the Chairman of the KGB, Yuri Andropov. Chairman Andropov asked Hambleton if he could get himself elected to the Canadian parliament, where he could use his influence, a suggestion that reveals the importance the KGB attaches to agents of influence, as opposed to straightforward spies.

In 1972 the Cuban Trade Mission in Montreal was the target of a bomb attack, possibly by a group of anti-Castro Cubans. Diplomats held off Montreal police with firearms, allowing their wounded security man to die, while they destroyed records. In 1977 five Cubans were deported, allegedly for running a terrorist school inside the Cuban Consulate in Montreal (Rowland Mans, Canada's Constitutional Crisis: Separatism and Subversion [London, ICS, 1978], p. 16). It is widely accepted by intelligence analysts that the KGB uses the Cuban intelligence service - the DGI - as proxy, expecially where Soviet support for domestic terrorism is concerned.

The Soviet embassy in Ottawa has 31 diplomats, their Montreal consulate, 12. Support staffs would be much larger. According to a 1978 report (Mans, op cit) the number of Soviet citizens working in Canada quadrupled between 1965 to 1978, from 749 to 2,900. We do not have a 1983 figure. There are,

however, Aeroflot agencies, a favourite KGB cover, and such Soviet companies as StanCanada (Toronto), Emec (Vancouver), Belarus Tractor (Toronto, Montreal, Regina) and Morflot shipping (Montreal). The news agencies, such as TASS and Novosti Press Agency, are invariably staffed by a mixture of KGB or GRU officers and "straight" journalists who have to obey KGB instructions. Only the diplomats enjoy diplomatic protection, so we may assume that most of the aggressive clandestine work is undertaken by KGB men with this cover. Soviet citizens lacking protection can undertake less exposed tasks, and by increasing their numbers to the point where the host country's security force is swamped, they can enjoy virtual immunity from surveillance.

We would expect that between a quarter and a third of all Soviet and Soviet bloc diplomatic staff in Canada are KGB or GRU (military intelligence) officers. A smaller proportion of support staff and "businessmen" would be full-time intelligence men and women. Perhaps we are looking at 50 "legals" or quasi-legals, although the figure could be ten times that size if Moscow wanted a greater effort. We dare not hazard a guess at the number of Soviet "illegals" that may be living in Canada under assumed identities. Locally-enlisted agents may be "handled" either by legal agents, in which case embassy communications can transmit material safely, or by illegal agents who have to risk their cover by secret transmissions. By Levchenko's 10-contact experience, the professionals may be handling some 4-500 local agents. However, half this number are probably untested "hopefuls" or individuals who are being influenced but are not aware that they are being used. The hard core of reliable sources may be around 200-250, which corresponds with Levchenko's figure for Japan. Of course we cannot pretend that this is more than educated speculation: this is not an area in which answers can be given with the degree of accuracy and authority that analysts prefer. However, in a dark room, even a glimmer of light may be useful.

Some might say that all the estimated 2,500 members

of the Moscow-aligned Communist Party of Canada (CPC) should be regarded as Soviet agents because they are in theory bound to serve the "higher cause." We would expect some overlap between our 250 and the CPC membership, but believe that for many members, political theory and subversive action lie on different sides of a deep divide and few are willing to make the crossing. (Figure from Robert Wesson, ed., 1983 Yearbook on International Communist Affairs [Stanford, Hoover Press, 1983], p. 64.)

Sabotage

The widespread use of political terrorism since the early 1970s has made the term sabotage almost obsolete. Much of what might have been called sabotage in the past - bombings of and attacks on industrial, commercial, energy and transportation facilities - has been subsumed, rightly or otherwise, under the rubric of terrorism. Yet there are circumstances where it is possible to visualise a sabotage threat to Canada outside the context of a political terrorist campaign. It could emerge in a period of heightened crisis between NATO and the Warsaw Pact. In Canada this might coincide with a decision to mobilize for war and to deploy reinforcements to the Central Front and the Northern flank (Norway). The importance to Canada of such a period cannot be overstated. It is not just a question of being able to assist our allies or to demonstrate resolve in a period of crisis; should that crisis deteriorate into a full-scale conventional war the lives of thousands of Canadian servicemen would depend upon effective mobilization, reinforcement, deployment and resupply, over considerable distances within Canada and overseas.[1] Clearly, it would be in the interests of the likely enemy to disrupt such activities.

Within the context of a NATO-Warsaw Pact crisis the Soviet bloc is the only potential enemy which possesses the range of resources required to carry out the kind of special

operations that could disrupt Canadian mobilization. It should be emphasized that this would include not only Soviet intelligence services and special forces, but those of their allies (such as Cuba and Czechoslovakia).[2] Directorate S of the First Chief Directorate of the KGB is responsible for planting "illegals" abroad, and Department Eight of Directorate S is the branch responsible for assassination and sabotage.[3] Illegals overseas, therefore, probably include a proportion of specially-trained saboteurs.[4] Apparently, some of this work is assigned to the Bulgarian Secret Service, who are regarded by the Soviets as experts in the rougher aspects of clandestine operations.[5] Equally important, unsuspecting Western governments might tend to be less rigorous in their surveillance of bloc as opposed to Soviet intelligence activities.

The Soviet armed forces supplement the efforts of intelligence services with a range of capabilities, broadly referred to as Spetsnaz (Spetsalnaya Naznacheniya) - Special Purpose or Special Designation Forces. These include first of all, "Diversionary Brigades" of the GRU (Chief Intelligence Directorate of the Soviet General Staff), raiding forces (sometimes referred to as Reydoviki) of 900-1,200 men trained to operate in small independent teams against strategic targets in the enemy rear areas.[6] Distinct from these units are the Vysotniki, apparently Special Forces units of the regular army.[7] Finally, there are underwater demolition teams and Spetsnaz raiding forces of the Soviet Naval Infantry.[8] According to defector Aleksei Myagkov, these forces would work in conjunction with illegal "sleepers," agents long located in the target area. "Shortly before the outbreak of war the KGB would activate its agents . . .. Some of the saboteurs would begin operations in a few days before the outbreak of war but in such a way that enemy activity will not be suspected. In the first hours of war the special sabotage groups . . . would be added to the agents already operating in the target area."[9] In view of Canada's geographic separation from

Europe, Spetsnaz personnel would have to be introduced by covert or clandestine means: either in plain-clothes, or parachuted from Aeroflot or other East bloc flights[10] in the period before the adversary was fully alert, or put ashore under cover of darkness from Soviet submarines or ships of the Soviet bloc fishing or merchant fleets.[11] The recently activated "sleeper" agents could then guide the forces to their targets.

Our knowledge of Soviet military doctrine - which emphasizes the exploitation of surprise, deception, shock and confusion in the enemy's rear areas at the outset of war[12] - suggests the following sabotage targets:

1. government installations, especially command and communications centres, broadcasting facilities, law-enforcement offices, government executive offices;
2. strategic industrial facilities - such as refineries and power generating stations, and defence industries;
3. transportation facilities - ports, airports, railways, bridges, highway interchanges; and,
4. military bases and units, including road and rail convoys, mobilization centres, armouries.

It would be a mistake to over-emphasize this potential threat to Canadian security. A NATO-Warsaw Pact War is neither imminent nor inevitable. Moreover, as a relatively minor partner in the Alliance, Canada probably is not targetted with the same degree of priority or resources as Britain, France or West Germany. That said, it would be remarkable nevertheless - in view of the importance of getting reinforcements to Europe in time and of Canada's role in protecting the sea lines of communication - if Canada did not receive some attention.

Political Terrorism[13]

Robert Scalapino is probably correct in suggesting that terrorism has not thus far lived up to the dire predictions of only a few years ago.[14] Yet current trends give little cause for complacency, even for a country such as Canada, by and large spared the worst ravages of international terrorism in the 1970s. Five broad trends are worthy of concern. First, terrorist groups are more numerous in the 1980s, as well as being smaller, more secure, more skilled and professional. A number of these groups are fully or partly state-sponsored, giving them greater resources and often a more selective sense of purpose. Second, and in this regard, the carefully planned "rational" act seems now to be more common than the crazy, one-off symbolic gesture. The trend in the 1980s is towards terrorism for a specific purpose.

More and more, that purpose is linked to "popular" causes, such as environmental and anti-nuclear issues. This trend, towards what might be called "issue oriented terrorism," represents a significant shift, possibly the most important change in terrorist methodology in this decade. It suggests a degree of doctrinal influence from the anarchist tradition of "direct action," and opens up a whole new set of potential targets.[15] Third, there is a tendency towards greater ruthlessness and increased lethality. Bombing and assassination are still the most common forms of attack, but the bombs are getting bigger and hence more indiscriminate. This, in turn, reflects a growing trend towards targetting people rather than property. Over the past decade, the proportion of human targets out of the total has risen from 20% to the current level of 50%. Diplomats remain the most frequent targets and Americans are the highest national category; attacks on American property and persons rose 60% in 1982 alone. Finally, terrorism is occurring in more countries. North America experienced a

significant increase in 1982; again, the United States was the principal target.[16]

Moving from the general to the specific, two tendencies give special cause for concern: one, terrorist attacks on nuclear or nuclear-related facilities. This is already a frequent occurrence and the trend seems destined to continue.[17] The second is a revival of maritime piracy, involving not only attacks on commercial and private shipping, but threats as well to other forms of commerce, such as oil drilling rigs.[18] Each of these trends carries the potential for coercion and disaster on a massive scale. Taken together, the broad and specific trends indicate that no nation will be able to take refuge in comfortable assumptions about immunity from terrorism for any foreseeable time to come.

Canada is not immune to these trends. In 1982 a group of persons calling themselves "Direct Action" claimed responsibility for two major bombing incidents: the destruction of a hydro sub-station in British Columbia, and an explosion at the Litton Industries plant near Toronto - the plant manufactures guidance systems for the cruise missile. Five persons were arrested and charged with both incidents and are awaiting trial.[19] Although these incidents could be seen as local manifestations of a global trend, it is difficult to predict whether this pattern is likely to continue or to increase in Canada.

International terrorism, on the other hand, has been a more frequent, although for Canada not too serious, problem. From 1968 to 1979 there occurred some 40 incidents of international terrorism involving Canada.[20] The principal groups involved during that period were Croatians and anti-Castro Cubans. Recently, Armenian terrorists made Canada a target. Two Armenian groups are thought to be active: ASALA (Armenian Secret Army for the Liberation of Armenia), and the Justice Commandos of the Armenian Genocide. The former is believed to have links with the Palestine Liberation Organization (PLO)

and possibly the Soviet Union, while the latter is alleged to have private Armenian backers in the United States. Both groups are motivated by a fanatical desire to exact vengeance for the "genocide" carried out by the Turks against the Armenian population during the First World War. ASALA and the Justice Commandos concentrate on assassinating Turkish diplomats abroad, but they have undertaken as well bombings and hostage-taking to coerce western governments into releasing jailed members. Ruthlessness and determination are the hallmarks of Armenian terrorism; these groups are probably the most active and the most professional in the field of international terrorism.[21]

There were four Armenian incidents involving Canada in 1982. In January a bomb exploded on the premises of the Turkish consulate in Toronto. The same building houses a publishing firm run by the former honorary consul for Turkey, William Baxter. He received several death threats subsequently. ASALA claimed responsibility for the attempted assassination in April of the Turkish commercial counsellor in Ottawa. Following the incident, telephone threats warned the Canadian government not to take action against Armenian militants, otherwise Canadian targets would be attacked all over the world. The threats were clearly meant to be taken seriously; Toronto police arrested four Armenians on charges of extortion in May and at the end of the month ASALA attempted to bomb the Air Canada cargo building at Los Angeles airport. The alleged bombers were arrested. Then, in August, the Justice Commandos claimed responsibility for the assassination in Ottawa of the Turkish military attache.[22]

Since the end of the October Crisis domestic terrorism has been virtually non-existent in Canada. Although the outcome of the Quebec separatist wrangle has yet to be decided once and for all, it appears that the issues will be pursued through the parliamentary arena and not by violence. It would

take a radical deterioration in the social and political climate in Canada and Quebec to provide the fertile ground for violent revolutionary separatist activity. Although such a change cannot be ruled out indefinitely, it does not appear likely in the foreseeable future.[23] Concern has been expressed in recent years about stepped up activity and recruitment by the Ku Klux Klan in Canada. Racially motivated attacks on persons have occurred in Toronto and Vancouver; these could be considered low-level terrorism, but it is likely that these are random acts of violence unrelated to any coordinated and sustained campaign. In February 1982 the head of the Canadian KKK was arrested and charged with conspiring to overthrow the government of Dominica, a Caribbean nation.[24]

Subversion

We feel less qualified to deal with this subject than the threats already assessed. However, the 1983 Yearbook of International Communist Affairs lists, in addition to the Moscow-aligned CPC, the following extremist Canadian groups:

1. Workers Communist Party. 80% Quebecers. Believes that workers' power can come only through "violent revolution." Anti-USSR and USA, not in favour of Quebec independence. Estimated membership 1,500.
2. Communist Party of Canada (Marxist-Leninist). A Stalinist party that retains ties with Albania, while condemning the USSR and PRC. Has many front organizations. Estimated membership 500-1,000.
3. Marxist-Leninist Organization of Canada - In Struggle Secretary General Charles Gagnon seeks to reaffirm true Leninism, while a majority of members seek new alternatives. About 400.

4. Revolutionary Workers League. Trotskyist group critical of USSR but supportive of Cuba. "Several Hundred" members.

Just as we do not expect many orthodox communists to actively help Soviet agents, so we doubt that many of the above groups are about to unlawfully destroy or subvert Canadian democracy. Nevertheless, 1982 saw Canadian anarchists, normally coffee-shop reformers, indulge in sabotage and terrorism. Considering that many of these groups are at least theoretically dedicated to bringing down our constitution, a subversive threat, however small, cannot be discounted.

CONSEQUENCES IF THE THREAT IS UNANSWERED

A nation that cannot protect its secrets is not fully in control of its own affairs. Its ability to act effectively in international politics is undermined. It will have no standing among allies. A nation that bases its policies on misinformation supplied by a foreign power or on the advice of persons clandestinely working for a foreign power, surrenders its sovereignty. To a greater or lesser extent, it becomes the puppet of the power that indirectly controls its policy.

Sabotage during a period of tense international relations, of the sort intended to hinder mobilization and deployment, might undermine a nation's ability and will at a critical moment. In more normal conditions, occasional acts of sabotage against key installations could be costly.

Terrorist attacks, whether by indigenous or international groups, inflict casualties and damage and also bring

the government's credibility into question because it fails to protect its people, assets, diplomatic guests, and so on. Coercive terrorism can force a government to choose between surrendering some political or other principle, at a cost to its legitimacy, and effectively condemning innocent people to death. In the latter case, public opinion generally blames governments rather than terrorists. Public morale declines and vigilante counter-terrorism may further erode lawful government.

Subversion, undetected and unchecked, could undermine the health of a nation's institutions, including parliamentary democracy, so that these might be overthrown. Decisive results are probably only possible if subversion went hand-in-hand with foreign clandestine activity and, possibly, terrorism.

A nation that neglects its defences to these threats may become a haven for secret agents and terrorists. Experience shows that such nations sooner or later pay a severe price as the guests turn against their hosts. If friendly nations believe that their own security interests are being jeopardized by an ally's lax security, they may respond by deploying their own security intelligence forces, turning the neglectful nation's territory into a battleground between secret services and between terrorists and anti-terrorist squads. Finally, a nation without a specialized security intelligence agency will forfeit the cooperation of the international intelligence community.

RESPONSE

We believe that the threats to Canada are less severe in the areas under discussion than in many less fortunate Western nations. Nevertheless we believe them to be real, and of sufficient severity to merit an effective response.

To leave this response in the hands of the police will not, in our view, be sufficient. To be sure, they have roles to play, and against certain threats they will always be very important. It is however the clandestine nature of these problems that calls for a specialized response. Intelligence is the key element, and intelligence operations differ from most police work in a way that has been discussed by other witnesses before the Commission. Moreover, in view of the national and international dimensions of the threat, the response must be centralized under Federal control, and the responsible agency must be free to operate throughout the provinces and territories.

A specialized response involves a specialized security intelligence agency. We have one already in the RCMP Security Service. It is not our view that this Service has failed Canada, and we suspect that, when the full story can be told, historians may take a more positive view of the RCMP's contribution to this nation's security than the rather negative impression left by recent media reporting. We do, nevertheless, support the findings of the Mackenzie and McDonald Commissions which recommended that the security intelligence function should be separated from the RCMP and that a new civilian agency be established in its place.

We believe in separation on its merits - that the role calls for different skills and specialization, that the aim is to gather, analyse and report what is often quasi-political intelligence, that government supervision must be closer than would be appropriate for the police, and that the RCMP should not be linked in the public mind with clandestine operations. Additionally, for reasons well known to the Commission, the RCMP Security Service has been in trouble these last ten years, and if ever there was a time for change this is it. Finally, those members of the RCMP Security Service who anticipate continuing their careers in security intelligence, as well as

any who may be attracted to a new agency from outside, have already been "on hold" for more than thirty months. Psychologically, we would guess, the RCMP Security Service is half demolished already. It is time to build anew. Indeed, it is long past time, and any further drift and indecision could leave gaping holes in Canada's security.

POWERS

Given the choice between watching an Air Canada 767 blow up after take-off from Toronto International, scattering a hundred victims into Lake Ontario, and accepting the necessity of intrusive surveillance measures that could have prevented the disaster, few Canadians would choose the first option. We understand that in England during the past year there was a brilliant intelligence operation which prevented a major Armenian terrorist attack on a Turkish diplomatic target in London.[25] Mr. Kaplan told a meeting of chiefs of police that a representative of a Middle East government was expelled from Canada after the security service discovered he was assigning a number of tasks, including assassinations, to an agent in Canada.[26] We would each bet one year's salary that these two successes depended upon intrusive surveillance means for their success.

We begin this section in this way to illustrate that investigative powers such as those listed in Bill C-157 have a positive as well as a much-publicized negative character. In certain circumstances they allow a government to protect what is surely a citizen's first and most important civil right - the right to life itself. We believe it would be absurd for the government to set up a security intelligence agency and then deny it the means of obtaining intelligence.

Electronic surveillance, intercept, confidential access, surreptitious search and related activities are essential means for success, and should be recognized as such by parliament.

The worst course, in our view, would be for parliament to set up the agency and equivocate over powers. This, surely, was the root cause of many of the errors attributed to the RCMP Security Service in the early 1970s. A government in need of information then encourages with a nod and a wink and the security men believe they can do as they please. Exposure leaves the individuals unprotected, the agency discredited, and the government, one would hope, embarrassed. Our conclusion then is that the powers must be wide and they must be authorized in law. The next need, of course, is to ensure that they are not abused.

CONTROL

As ordinary Canadian citizens we are as concerned as anyone that this country should not be turned into an embryo police state by a security intelligence agency with excessive powers and mandate. We applaud those who defend rights and freedoms by pointing to areas of potential abuse in the proposed legislation. We reject those arguments which deny the threat or the need for a response, but we agree wholeheartedly with those which seek to strike a proper balance between the needs of national security and the needs of a free democratic society.

Because we believe that an independent security intelligence agency with wide powers is essential, we attach maximum importance to the control mechanism. We will limit ourselves to general principles, being unqualified to go further.

Control Mechanism

This is a parliamentary democracy and, in our view, parliament should be kept informed on all matters of government policy. In the field of counter-intelligence, the covert nature of much activity poses difficulties. The next best thing to public disclosure is, presumably, oversight by a standing parliamentary committee. We recognize the difficulties - if any MPs are agents of foreign powers, they would presumably do all in their power to serve on such a committee - but believe that these difficulties can be overcome. In any case, a retreat before these problems is a retreat from the principles of democracy itself. (One could equally well argue that foreign agents will do their best to penetrate the agency itself.) We therefore recommend that the External Review Committee proposed in Bill C-157 should become a standing parliamentary review committee.

The Inspector General proposed in the draft legislation ought in our view to be the servant of the Standing Parliamentary Review Committee and be independent of the Solicitor General's Department. The Deputy Solicitor General, the Director of the Agency, and the Inspector General would attend meetings of the Standing Parliamentary Review Committee. Unresolved problems would be referred first to the Solicitor General and second, if necessary, to the Prime Minister. The chairman of the committee would report regularly to parliament, although security considerations would inevitably limit the detail he could supply. Other control mechanisms within the Solicitor General's Department would remain as proposed.

We believe that this form of oversight is necessary if a Canadian public suspicious of the proposed new legislation is to become supportive. We also believe that an on-going parliamentary involvement in the security intelligence function will go far to remove the subject from the depths of

political unpopularity and public ignorance where it now resides. But most important, it should reassure parliament that democracy is not being threatened by an agency over which they might otherwise have no real control. In particular, the much discussed danger that the word "subversive" might be applied to opponents of the government-of-the-day, or to people whose appearance and statements upset the supposedly reactionary outlook of security agents, would be overcome. This, understandably, is the touchiest area of the Bill. We believe that all attempts to solve the problem by redefining "subversion" are doomed to failure: the only satisfactory answer is to oversee the targetting and investigative methods: to watch and if necessary curb the mechanism in action.

Our doubts about definitions providing complete answers to questions in this field do not lead us to oppose the many improvements in the general wording of the Bill that will doubtless be desirable. There are, most certainly, some clauses which appear loose and capable of misinterpretation: these lie, however, outside our competence.

Sovereignty

In this examination of security intelligence threats in Canada we have pointed to the loss of sovereignty that might follow from a failure to respond. We must add our regret that, in their criticism of the proposed legislation, some provincial attorneys general seem more concerned to preserve provincial powers than to protect this nation's sovereign interests. In 1976 Sir William Stephenson posed the question: "Will the democracies consent to their own survival?"[27] In Canada's case, surely, consenting to our survival involves, among other things, a willingness to put the national interest first.

The Standing Parliamentary Review Committee

(As proposed in the Tugwell-Charters paper)

Suggested Composition

1. Five Members of Parliament from the various parties whose discretion is assured either by security screening or Privy Council membership or both.

2. Three semi-permanent additional members who are Privy Councillors not sitting in either House. One of these is appointed to be the Inspector General. This appointment may be rotated between the semi-permanent membership.

Suggested Role

1. Oversight of the entire C.S.I.S. operation on Parliament's behalf and reporting to Parliament.

2. Through the direct monitoring carried out by the Inspector General, a day-to-day oversight of:
   a. the use of intrusive investigative measures.
   b. the disclosure of "spin off" information.
   c. the general observance of policy guidelines by CSIS staff.
   d. the recourse to "related activities," i.e. unlawful acts necessitated by circumstances and thought to be justified by those circumstances.

3. On receipt of reports from the Inspector General, to act as a "confessional" in respect of "related activities" and to recommend curbs if appropriate.

4. Discuss with the Director and Deputy Solicitor General any aspects of the Inspector General's reports which call for more information or fuller explanation.

5. Hear from the Director reports on targetting of subversive groups, the level and nature of foreign intelligence and interference operations, the impact or potential impact of international terrorism upon Canada. These reports would be fuller than the Committee could safely pass on to Parliament, but would help the Committee Members assess CSIS operational procedures in the light of the challenges.

6. Reviews CSIS policy and operational guidelines and manuals and all "treaties" or liaisons between CSIS and foreign agencies.

7. Investigates complaints.

8. Hears testimony from members of the public.

9. Investigates any specific operation or activity, either as a committee or through the Inspector General.

10. Using the semi-permanent members as a sub-committee, reviews security clearance decisions and reports to the Governor-in-Council on this matter.

Suggested Attendance at Meetings

1. The Inspector General, as a semi-permanent Committee Member, would automatically attend meetings of the Standing Parliamentary Review Committee.

2. The Chairman would be free to invite the Deputy Solicitor General and the Director (or their representatives) to attend meetings. The Sub-committee would invite one or more CSIS representative to its meetings.

3. When problems cannot be resolved between the Committee and the Deputy Solicitor General and the Director, they would be referred first to the Solicitor General and then, if necessary, to the Prime Minister.

4. The Committee would report to Parliament any problem which could not be resolved at Prime Minister level.

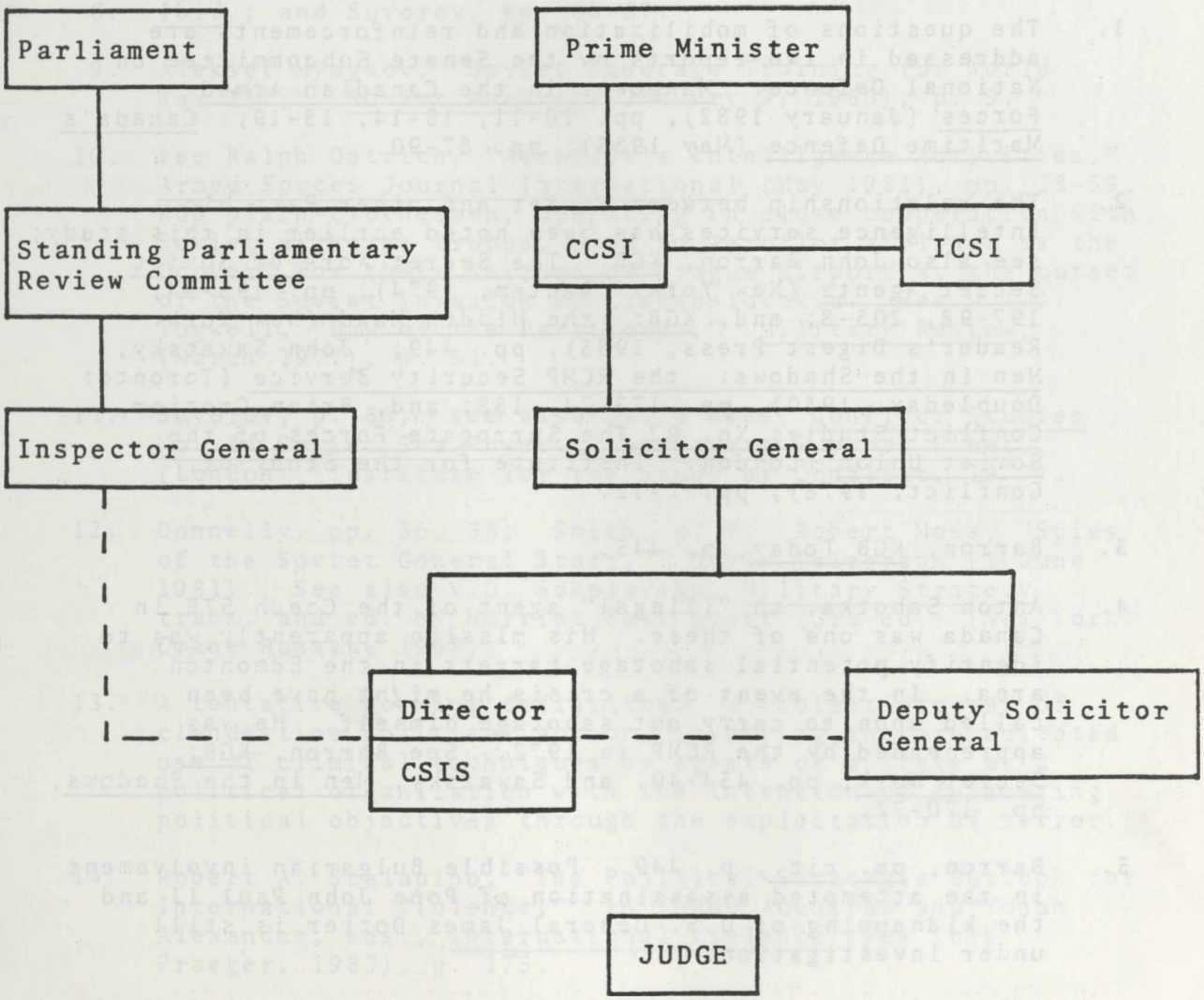
Reports to Parliament

1. Clearly, the content of reports to Parliament would have to be largely confined to procedures, powers, control, discipline, effectiveness, appropriateness, etc., with only very circumspect discussion of operations.

2. The Committee might report on an annual basis plus any additional reports made necessary by disagreement, concern or special circumstances.

3. Accountability remains with the Solicitor General, who will doubtless make his own reports to Parliament and comment upon reports submitted by the Committee.

Outline of Oversight



Footnotes

1. The questions of mobilization and reinforcements are addressed in two reports by the Senate Subcommittee on National Defence: Manpower in the Canadian Armed Forces (January 1982), pp. 10-11, 13-14, 18-19; Canada's Maritime Defence (May 1983), pp. 87-90.

2. The relationship between Soviet and other East bloc intelligence services has been noted earlier in this study; see also John Barron, KGB: The Secret Work of Soviet Secret Agents (New York: Bantam, 1974), pp. 193-94, 197-98, 205-8; and, KGB: the Hidden Hand (New York: Reader's Digest Press, 1983), pp. 449; John Sawatsky, Men in the Shadows: the RCMP Security Service (Toronto: Doubleday ,1980), pp. 173-74, 188; and, Brian Crozier, Conflict Studies No. 92 The Surrogate Forces of the Soviet Union (London: Institute for the Study of Conflict, 1978), pp. 7-12.

3. Barron, KGB Today, p. 445.

4. Anton Sabotka, an "illegal" agent of the Czech STB in Canada was one of these. His mission apparently was to identify potential sabotage targets in the Edmonton area. In the event of a crisis he might have been called upon to carry out sabotage himself. He was apprehended by the RCMP in 1972. See Barron, KGB: Secret Work, pp. 434-40, and Sawatsky, Men in the Shadows, pp. 170-72.

5. Barron, op. cit., p. 449. Possible Bulgarian involvement in the attempted assassination of Pope John Paul II and the kidnapping of U.S. General James Dozier is still under investigation.

6. Viktor Suvorov, Inside the Soviet Army (London: Hamish Hamilton, 1982), pp. 75-76; John J. Dziak, "Soviet Intelligence and Security Services in the Eighties: the Parliamentary Dimension," Orbis, vol. 24, no. 4 (Winter 1981), p. 783; C.N. Donnelly, "Operations in the Enemy Rear: Soviet Doctrine and Tactics," International Defense Review, vol. 13, no. 1 (January 1980), pp. 37,41.

7. Frederic N. Smith, "On Soviet Unconventional Warfare," Defense and Foreign Affairs (June 1983), p. 58.

8. Ibid.; and Suvorov, pp. 86-87.

9. Aleksei Myagkov, "Soviet Sabotage Training for World War III," Soviet Analyst (January 9, 1980), p. 5.

10. see Ralph Ostrich, "Aeroflot's Intelligence Activities," Armed Forces Journal International (May 1981), pp. 28-59. KGB plain-clothesmen, operating in close cooperation with Soviet airborne troops, used an Aeroflot airliner as the "cover" for their seizure of Prague airport at the outset of the Soviet invasion of Czechoslovakia. See M.A.J. Tugwell, "Day of the Paratroops," Military Review, (March 1977), p. 51.

11. Suvorov, p. 86; see also David Rees, Conflict Studies No. 84 Soviet Sea Power: the Covert Support Fleet (London: Institute for the Study of Conflict, 1977).

12. Donnelly, pp. 36, 38; Smith, p. 7; Robert Moss, "Spies of the Soviet General Staff," Daily Telegraph (1 June 1981). See also V.D. Sokolovsky, Military Strategy trans. and ed. by Harriet Fast Scott (3rd ed.) (New York: Crane Russak, 1968).

13. A tentative working definition: a violent process of clandestine political action, involving the premeditated use of criminal techniques by agents of a state or a political organization with the intention of furthering political objectives through the exploitation of terror.

14. Robert A. Scalapino, "The Political-Strategic Outlook for International Violence," in Tunde Adeniran and Yonah Alexander, eds., International Violence (New York: Praeger, 1983), p. 175.

15. Frederick Kempe, "Violent tactics," Wall Street Journal, (19 April 1983); Anthony Kellett, International Terrorism: a Retrospective and Prospective Examination ORAE Report no. R-78 (Ottawa: Department of National Defence, 1981), pp. 38-39; Brian M. Jenkins, ed., Terrorism and Beyond: an International Conference on Terrorism and Low-Level Conflict (Santa Monica: RAND Corporation, 1982), pp. 94-95; April Carter, Direct Action and Liberal Democracy (London: Routledge and Kegan Paul, 1973), pp. 3-6, 20-27, 61-67, 77-93 passim.

16. "Patterns of International Terrorism 1981," Department of State Bulletin, vol. 82, no. 2065 (August 1982), pp. 9-10, 12-15; Kempe, op. cit.; Washington Times, (4 March 1983).

17. J.F. Pilat, "Antinuclear Terrorism in the Advanced Industrial West," in Yonah Alexander and Charles K. Ebinger, eds., Political Terrorism and Energy (New York: Praeger, 1982), pp. 191-208; Gail Bass et al, The Appeal of Nuclear Crimes to the Spectrum of Potential Adversaries RAND Report 2803-SL (Santa Monica: RAND 1982), pp. 18-38.

18. R.W. Barnett, "The U.S. Navy's Role in Countering Maritime Terrorism," Terrorism: an International Journal, vol. 6, no. 3 (1983), pp. 471-75; Lisa Maechling and Yonah Alexander, "Security Risks to Energy Production and Trade," in Alexander and Ebinger, pp. 108-11, 115-22, 128-29 passim; "Battling the Bucaneers," World Press Review (March 1982); Economist, (9 July 1983).

19. Vancouver Sun (1, 2 June 1982); Direct Action, "Communique," (20 October 1982); Globe and Mail (21,25 October 1982, 22 January, 13 April 1983).

20. Kellett, Table 3, pp. 61-64.

21. Andrew Corsun, "Armenian Terrorism: a Profile," Department of State Bulletin, no. 2065, pp. 31-35; see also Manchester Guardian Weekly (22,29 March 1981); New York Times, (29 January 1982); International Herald Tribune (10 March 1983).

22. Corsun, pp. 34-35; Globe and Mail (10 April, 28 August 1982).

23. Recent attacks on Montreal armouries by "Friction Directe" notwithstanding. See Globe and Mail (15 April 1983).

24. Canadian Press Wire Service Reports (26,27 November, 17 December 1980); Globe and Mail (13, 15, 21, 30 May, 10, 18 June, 2 July 1981, 11 February 1982).

25. Paul Wilkinson, "The Democracies' Response to International Terrorism," BBC World Service Commentary, 31 July 1983.

26. Quoted Globe and Mail 26 August 1983.

27. William Stephenson, "Foreword by Intrepid," William Stevenson, A Man Called Intrepid (New York, Ballantine, 1977), p. xvii.

APPENDICE «9-A»

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR

L'ASSOCIATION CANADIENNE DES PROFESSEURS D'UNIVERSITÉ

AU

COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL CHARGÉ D'ÉTUDIER LE PROJET DE LOI C-157 (LOI CONSTITUANT LE SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ)

Août 1983

L'Association canadienne des professeurs d'université est un organisme national regroupant les professeurs d'université du Canada et les bibliothécaires professionnels. Elle a été créée en 1951 et compte 26 000 adhérents répartis dans toutes les provinces. Elle est soumises aux décisions d'une réunion annuelle, à laquelle participent les présidents de toutes les associations locales et provinciales, et elle est dirigée, entre les réunions annuelles, par un conseil de représentants.

Nous avons pris connaissance avec intérêt du projet de loi C-157, Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité. Nous avons prêté particulièrement attention aux éléments du projet de loi qui pourraient avoir des conséquences pour le milieu universitaire, en veillant néanmoins à envisager ses implications pour l'ensemble de la société canadienne. Certaines des remarques ci-dessous renvoient à des questions soulevées dans les mémoires présentés par l'ACPU en mars 1978 et en août 1979 à la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (voir les copies ci-jointes). L'ACPU a également présenté un mémoire en 1967 à la Commission royale sur la sécurité (Commission MacKenzie.)

Dans ce projet de loi, nous avons discerné avec satisfaction l'intention de M. Kaplan de protéger le Canada contre toute menace envers sa sécurité, tout en préservant les droits et les libertés civils de ses citoyens. L'entreprise nous semble bien amorçée, malgré les difficultés qu'elle comporte. Nous approuvons plusieurs éléments du projet de loi, notamment le contrôle judiciaire exerçé sur les activités du Service, la création du bureau de l'inspecteur général, la constitution du comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, la possibilité de porter plainte aux

termes de la Loi et les exigences particulières concernant les rapports périodiques du directeur et du comité de surveillance. Cependant, le projet de loi dans sa forme actuelle présente à notre avis de graves imperfections. Nous avons pris note de la déclaration publique du Solliciteur général qui invitait les Canadiens à proposer des modifications et des éléments complémentaires. C'est à ce titre que nous formulons les remarques et les propositions qui suivent. Nous estimons qu'au prix de quelques amendements judicieux, ce projet de loi pourrait servir de modèle pour la mise en place de services de sécurité dans les pays démocratiques.

Nous déplorons la portée excessivement large de la définition des "menaces envers la sécurité du Canada". En particulier, on pourrait utiliser l'alinéa b) de la définiton ("les activités d'origine étrangère qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts... et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse...") pour justifier que le Service enquête sur les propos d'un professeur d'université non canadien, résidant ou de passage, qui seraient jugés critiques envers la politique canadienne dans un domaine quelconque.

Nous souhaitons que le principe de la responsabilité ministérielle soit maintenu dans tout projet de loi constituant un tel service. En ce qui concerne le projet de loi C-157, nous déplorons la confusion concernant les responsabilités du ministre, du ministre-adjoint et du directeur du Service.

En particulier, il nous semble regrettable que le ministre soit habilité par le paragraphe 6(1) à donner des "instructions générales au directeur", mais qu'il ne puisse passer outre à la décision du directeur pour toutes les questions concernant l'obtention, la divulgation et la communication de renseignements

au gouvernement du Canada et au gouvernement d'une province (voir le paragraphe 6(3)). De surcroît, le ministre est tenu de consulter le sous-ministre sur l'orientation générale des opérations du Service et sur les mandats demandés par ce dernier. La responsabilité ministérielle directe et immédiate évoquée plus haut fait donc défaut dans le présent projet de loi. Ces questions ont été abordées en détail par M. le juge McDonald (Deuxième rapport, pages 856, 895 et 1005).

On a conféré au directeur des pouvoirs excessifs, et on a laissé au Service la possibilité de se substituer à la Loi. Les garanties qui prévoient le contrôle de ses activités aux articles 28 à 50 nous semblent insuffisantes. Le ministre responsable, voire même l'ensemble du Cabinet, devrait être habilité à intervenir directement, lorsqu'il l'estime opportun, pour renverser une décision non conforme aux intérêts du pays. Dans un régime démocratique, ce devrait être aux représentants élus du peuple de décider en dernier ressort de ce qui est permis et de ce qui ne l'est pas. Bien que cette solution ait pour effet d'alourdir le fardeau des députés, on devrait la préférer à la formule du projet de loi, où l'on accorde des pouvoirs excessifs à un directeur qui ne serait responsable que devant l'inspecteur général et devant le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

Le paragraphe 8(1), qui habilite le directeur à exercer les pouvoirs et les fonctions du Conseil du Trésor et de la Commision de la Fonction publique, nous semble préoccupant. Bien qu'on puisse juger ces pouvoirs nécessaires pour préserver la sécurité des activités du Service, il serait préférable, à notre avis, d'exiger que le directeur les exerce conformément aux règlements et aux directives du Conseil du Trésor et de la Commission de la Fonction publique. De

même, il nous semblerait préférable que le directeur applique les règles de conduite, de discipline et de présentation des griefs qui s'appliquent à l'ensemble de la Fonction publique. On voit mal ce qui pourrait justifier une exception à cet égard.

Nous constatons une certaine incompatibilité entre les paragraphes 14(2) et 14(3). Le droit du Service, prévu au paragraphe 14(2), de se tenir au courant de la conjoncture politique, économique et sociale du Canada, pourrait être invoqué pour justifier l'obtention, par des moyens clandestins, de renseignements sur des groupes ou des individus du milieux universitaire, malgré l'interdiction du paragraphe 14(3) d'enquêter sur une personne ou un groupe de personnes qui participent à des activités légitimes de défense d'une cause. La garantie d'immunité pour toutes les personnes qui participent à des activités licites est d'une importance telle qu'elle devrait apparaître de façon non équivoque dans le projet de loi. Son sens ne devrait pas être laissé à l'interprétation du Service. Nous attirons l'attention du comité sur la recommandation de M. le juge McDonald, qui souhaitait que la loi limite explicitement les activités du Service aux interventions indispensables pour assurer la sécurité du Canada.

D'après la formulation du paragraphe 14(2), les renseignements recueillis pourront, en règle générale, être communiqués au public. C'est pourquoi nous proposons que tous les renseignements recueillis puissent être communiqués conformément à la Loi sur l'accès à l'information, ou consultés dans une bibliothèque de ministère ouverte au public.

Naturellement, l'ACPU souhaite particulièrement qu'on impose des mesures précises de contrôle sur les activités du personnel du Service en milieu universitaire. Depuis 1963, l'association fait part de ses craintes à cet égard dans des mémoires et dans des lettres adressés au gouvernement fédéral. Plus récemment, dans une lettre du 25 mai au Premier ministre Trudeau, nous demandions au gouvernement de s'engager à respecter, dans le projet de loi, les garanties tacites accordées par le Premier ministre Pearson quant à la portée limitée des enquêtes de sécurité en milieu universitaire. M. le juge McDonald a abordé la question de la surveillance des campus universitaires (Deuxième rapport, volume 1, pages 341 à 348) et a fait remarquer qu'on avait enfreint ces garanties à diverses reprises (Troisième rapport, page 181.)

Naturellement, nous reconnaissons la nécessité d'obtenir sur les campus les renseignements indispensables dans les enquêtes ordinaires d'habilitation de sécurité. Cependant, les universités constituent un milieu particulier où la liberté d'expression devrait être explicitement garantie. Nous invitons le gouvernement à préciser dans le projet de loi qu'il n'entend faire exercer aucune surveillance générale des campus par le personnel de sécurité, ni porter atteinte de quelque façon à la liberté d'expression essentielle à la vie universitaire. Nous rappellons cependant que notre association estime qu'il n'y a pas lieu d'accorder aux campus universitaires l'immunité contre les enquêtes criminelles ordinaires.

Il serait normal que les membres du Service aient fait des études dans les universités canadiennes, mais nous souhaitons que le paragraphe 14(2) soit modifié de façon que ces membres ne puissent faire état des idées ni des propos de nature politique, économique ou sociale exprimés par les professeurs ou les étudiants qu'ils auront pu fréquenter pendant leurs études.

Il est inquiétant que les paragraphes 15(2) et 15(3) permettent au Service de fournir, avec l'approbation du ministre, des évaluations de sécurité à un gouvernement provincial, à un corps canadien de police, au gouvernement d'un État étranger ou à l'une de ses institutions, ou à un organisme international. Ce vaste pouvoir dépasse de beaucoup les activités connues de la G.R.C. au cours des 35 dernières années en ce qui concerne les évaluations de sécurité ordinaires des candidats à certains postes de la Fonction publique. Ces dispositions nous semblent d'autant plus contestables que notre association a déjà exprimé l'avis qu'il conviendrait de détruire la plupart des nombreux dossiers de sécurité actuellement détenus par la G.R.C. Il semble pourtant que les paragraphes 15(1), 15(2) et 15(3) auront pour effet d'augmenter sensiblement le nombre de ces dossiers. Nous demandons instamment que les pouvoirs prévus par ces dispositions soient fortement restreints, que le projet de loi impose la destruction des dossiers existants dans les deux ans qui suivront son entrée en vigueur, et qu'il comporte également des mesures de contrôle à cet égard.

Si le Service conserve la mission de préparer des évaluations de sécurité pour les gouvernements et les corps de police des provinces, et pour des gouvernements et des organismes étrangers, on devrait énoncer, de façon plus détaillée que ne le font actuellement les articles 37 et suivants, la réglementation concernant la procédure et la portée des évaluations, ainsi que les droits des citoyens canadiens et des résidents permanents auxquels on oppose un refus à cause d'une évaluation. Les formulaires de déclaration utilisés devraient être des documents publics, et il faudrait expliquer clairement les raisons pour lesquelles on oblige le requérant à fournir tel renseignement. En particulier, il faudrait préciser que les agents qui mènent des enquêtes ordinaires pour une habilitation de sécurité n'ont pas à se prononcer sur des relations d'ordre juridique, sexuel, personnel ou politique. Enfin, les évaluations ordinaires de sécurité devraient être réalisées de façon très minutieuse par un personnel bien entraîné et hautement qualifié pour ce genre de travail. Toutes ces questions ont été soulevées par l'ACPU dans ses mémoires adressés à la Commission McDonald.

L'examen approfondi du paragraphe 15(1) et de l'alinéa 18(b) fait apparaître un élément d'incertitude. Alors que la première disposition permet au Service de fournir des évaluations de sécurité à des ministères fédéraux, il semble que la seconde lui interdise de collaborer "à la collecte d'informations ou de renseignements..." concernant un citoyen canadien, un résident permanent ou une société commerciale canadienne. Cette ambiguïté risque fort de susciter des questions quant aux obligations juridiques du Service. Nous proposons que les dispositions en question soient amendées.

Le paragraphe 20(2) permet la communication, dans certaines circonstances, des renseignements recueillis par le Service dans l'exercice de ses fonctions. En particulier l'alinéa 20(2)d) autorise la communication de renseignements "à une personne appartenant à la Fonction publique du Canada" lorsque, de l'avis du directeur, leur communication est essentielle pour des raisons d'intérêt public et que celles-ci justifient nettement une éventuelle violation de la vie privée. Il est prévu que la communication ne soit révélée qu'après coup. La personne visée par une mesure de communication n'a pas la possibilité d'intervenir à l'avance pour l'empêcher. Dans son cas, les garanties des articles 37 et suivants ne sont d'aucun secours.

Le paragraph 21(1) semble autoriser le Service à enfreindre la loi. Son directeur et ses membres pourraient agir illégalement, à condition qu'ils soient prêts à prouver qu'ils ont accomplis "des actes justifiables, dont la nécessité est également justifiable". Il est facile d'imaginer qu'on puisse trouver des justifications à des activités que la plupart des observateurs jugeraient pourtant injustifiables. Cette disposition du projet de loi qui permette au personnel du Service de s'acquitter de ses fonctions sans pour autant être investi de pouvoirs exorbitants. Quelle que soit l'importance que nous reconnaissons à la mission du Service, il nous semble primordial que les Canadiens reçoivent l'assurance que ce service ne se substituera pas à la loi.

Nous déplorons le fait que l'article 22 n'impose pas au Ministre d'approuver les demandes de mandat nécessaires aux enquêtes; qu'il n'exige pas que le juge à qui une demande est présentée soit convaincu que les possibilités moins contraignantes

que la mesure qui fait l'objet du mandat ont été tentées, ont échouées ou ont peu de chance d'aboutir, et finalement, qu'il n'exige pas que le juge soit convaincu que la valeur des renseignements recherchés justifie une violation de la vie privée. Nous souhaiterions que des garanties en ce sens soient intégrées au projet de loi.

Le paragraphe 22(1) autorise le Service à entreprendre, après obtention d'un mandat, une gamme d'activités tout à fait surprenantes. En fait, rien ne semble pouvoir échapper à la portée des enquêteurs du Service. Bien que le paragraphe 22(2) oblige à justifier devant le juge de la nécessité du mandat, la possibilité subsiste que des mandats soient décernés à "une catégorie de personnes" sans plus de précision, pour l'interception de documents sommairement décrits. Le Service pourrait ainsi parquisitionner dans des locaux universitaires pour s'emparer d'épreuves destinées à un professeur jugé subversif. Nous préférerions que la formulation du projet de loi délimite de façon précise les activités que peut entreprendre le Service en vertu d'un mandat.

Nous trouvons préoccupant le fait que le projet de loi n'interdise pas au directeur du service ni aux membres de son personnel de présenter une deuxième ou une troisième demande à un juge de la Cour fédérale en cas de rejet de la première demande de mandat. Nous recommandons que le projet de loi soit amendée de façon à exiger que dans les cas où plusieurs demandes sont présentées successivement pour le même motif, les rejets antérieurs apparaissent sur les demandes.

Dans la version anglaise de l'alinéa 22(2)c), il est question des "persons or classes of persons to whom the warrant is directed". A-t-on voulu désigner les personnes qui vont faire l'objet d'une enquête, ou celles qui vont la mener? D'après le paragraphe 23(1), c'est de ces dernières qu'il serait question, puisqu'elles semblent être autorisées à exercer les pouvoirs énoncées dans le mandat, et à les déléguer à d'autres. Nous déplorons le fait que cette disposition s'applique par dérogation à toute autre règle de droit, notamment aux dispositions du Code criminel (voir l'article 24). Une exception aussi vaste ne saurait être conforme à l'objectif déclaré du projet de loi, qui est d'assurer l'équilibre entre la nécessité de protéger le Canada contre toute menace envers sa sécurité, et la nécessité de protéger les droits et libertés essentiels de ses citoyens. Nous estimons qu'il faudrait permettre au Service de s'acquitter de son mandat selon des modalités qui protègent plus efficacement les droits individuels. Dans sa version actuelle, le paragrahe 23(1) peut être assimilé à une autorisation d'enfreindre la loi.

À la Partie III, on peut s'interroger sur ce qui distingue les fonctions de l'inspecteur général de celles du comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité. Le premier "est chargé de la surveillance des activités opérationnelles du Service" (paragraphe 28(2)). Le dernier a pour mission de "surveiller la façon dont le Service exerce ses fonctions" (article 34) et doit également mener des enquêtes lorsque des plaintes sont déposées. Il semble que le législateur ait eu l'intention d'investir le comité de surveillance de très vastes pouvoirs. Par exemple, l'article 36 l'autorise à faire effectuer par le Service ou l'inspecteur général des recherches sur certaines activités.

Pourtant, l'inspecteur général reçoit des rapports sur les activités du Service et adresse au Ministre des certificats indiquants dans quelle mesure ces rapports lui parraissent acceptables. Les rapports et les certificats sont transmis ultérieurement par le Ministre au comité de surveillance. On distingue mal l'étendue des pouvoirs respectifs de l'inspecteur général, du Ministre et du comité de surveillance. À notre avis, on améliorerait le projet de loi en apportant des précisions à cet égard.

Nous sommes convaincus que la composition du comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, proposée à l'article 30 du projet de loi, laisse à désirer. Il serait préférable que le Comité soit composé de députés en exercice, choisis dans les différents partis représentés à la Chambre. Rien ne permet de préférer des membres du Conseil privé n'appartenant ni au Sénat ni à la Chambre, à des parlementaires actifs, bien informés et respectés. Grâce à une stricte application du principe de la responsabilité ministérielle, un tel comité aiderait à rassurer les Canadiens sur le fait que le Service ne risque pas de se substituer à la Loi. Il convient de remarquer que le Sénat des États-Unis s'est doté d'un comité de la sécurité présidé par le sénateur Goldwater. Si les Américains font confiance à leur Congrès, dont on connaît l'indépendance par rapport à l'exécutif, on comprend mal pourquoi notre Chambre des communes ne pourrait jouir de la même confiance.

Des incertitudes subsistent quant au sens des pouvoirs conferés au comité de surveillance par l'alinéa 34(c), pour faire enquête sur les rapports qui lui sont transmis en vertu de l'article 17.1 de la Loi sur la citoyenneté, des articles 39

et 82.1 de la Loi sur l'immigration de 1976, et sur les affaires qui lui sont transmises en vertu de l'article 36.1 de la Loi canadienne sur les droits de la personne.

L'ACPU souhaite ici réitérer un point de vue qu'elle défend depuis longtemps, selon lequel ceux qui emploient de bonne foi des immigrants - c'est le cas des universités - devraient avoir le droit de comparaître à huis clos lorsqu'on interdit à un employé éventuel d'entrer au Canada pour des motifs de sécurité. Cette question tient particulièrement à coeur aux autorités universitaires, étant donné le nombre d'incidents survenus ces dernières années, dans lesquels on a interdit sans motif l'accès au territoire canadien à des professeurs étrangers invités par une université. Les accords d'Helsinki s'appliquent aussi bien au Canada qu'à l'Union soviétique. On devrait garantir aux milieux universitaires la liberté d'entretenir de vastes contacts intellectuels. Bien que la possibilité de comparaître, évoquée plus haut, semble ressortir implicitement de l'article 40, il serait préférable qu'on en fasse un droit explicite. La copie ci-jointe de la lettre du 3 mars 1982 de D.C. Savage à M. Axworthy expose en détail le point de vue de l'ACPU sur cette question.

Aux termes du paragraphe 44(2), l'auteur d'une plainte déposée conformément à la Loi n'a pas "le droit absolu d'être présent lorsqu'une autre personne présente des observations au comité, ni d'en recevoir communication ou de faire des commentaires à leur sujet". Cette disposition, qui vise à préserver la confidentialité de certains renseignements, limite les chances du plaigant de bénéficier pleinement d'un juste procès. Il convient d'autant plus de s'en

inquiéter, que le projet de loi ne prévoit par ailleurs que des possibilités restreintes de connaître les motifs sur lesquels une plainte peut être fondée. Par exemple, en cas d'opposition à l'engagement d'un candidat à un poste de la Fonction publique, le projet de loi n'exige pas qu'on lui fournisse l'exposé détaillé des motifs du refus. Certes, le paragraphe 38(1) impose qu'il soit avisé du refus de l'habilitation de sécurité, mais par contre, l'article 42 l'oblige à présenter une plainte avant que le comité ne lui envoie "un résumé des informations dont il dispose à ce sujet... afin de permettre au plaignant d'être informé de la façon la plus complète possible des circonstances qui ont donné lieu au refus d'une habilitation de sécurité". Dans de telles conditions, il est bien difficile, pour le candidat, de déterminer d'avance s'il y a matière à porter plainte. Les motifs devraient être communiqués intégralement dès l'envoi de l'avis de refus de l'habilitation de sécurité.

L'alinéa 47(1)b) du projet de loi semble faire disparaître en grande partie la nécessité d'étudier une plainte. Les rapports et les recommandations, qui au départ ne doivent être transmis qu'au directeur et au ministre conformément à l'alinéa 47(1)a), n'ont pas être communiqués immédiatement au plaigant. À cette étape de la procédure, le comité peut refuser de communiquer les recommandations qui pourraient favoriser le plaignant. Le délai prévu semble donner au directeur ou au ministre la possibilité de soumettre à l'étude du comité de surveillance des renseignements auxquels le plaignant n'a pas accès. Le rapport final que le comité de surveillance doit communiquer au plaignant (paragraphe 47(2)) ne doit pas obligatoirement reprendre tous les faits exposés dans la plainte. En outre, le projet de loi ne délimite pas de façon assez précise les pouvoirs du comité de

surveillance ou du ministre pour accorder réparation au plaignant lorsqu'ils ont reconnu le bien-fondé de sa plainte. Dans quelle mesure le directeur et le ministre sont-ils liés par les recommandations du comité de surveillance?.

Les remarques que nous venons de formuler devraient indiquer clairement qu'à notre avis, on a sacrifié des droits fondamentaux des Canadiens en tentant de mettre en place un service efficace. Nous espérons qu'on voudra bien prendre note de nos observations et de nos propositions, et amender adéquatement le projet de loi.

APPENDICE «9-B»

Mémoire adressé au Comité spécial du Sénat sur
LE SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

COMMENT RÉPONDRE AUX MENACES A LA SÉCURITÉ DU CANADA?

de

Maurice Tugwell, Directeur et David Charters, Directeur adjoint,
Centre for Conflict Studies, University of New Brunswick

Août 1983

COMMENT RÉPONDRE AUX MENACES A LA SÉCURITÉ DU CANADA?

INTRODUCTION

Le Canada a-t-il besoin d'un service du renseignement de sécurité? Malgré les conclusions présentées par les Commissions Mackenzie et McDonald, il semble que cette question fondamentale soit à l'origine de la plus grande partie de la controverse que suscite le Projet de Loi C-157.

Le présent mémoire rédigé par le Directeur et le Directeur adjoint du Centre pour l'étude des conflits (Centre for Conflict Studies), de l'Université du Nouveau-Brunswick, étudie cette question ainsi que les problèmes connexes de structure et de pouvoirs. Notre démarche a consisté à nous demander si le Canada pouvait être la cible d'organisations ou de groupes hostiles, à évaluer la probabilité de telles menaces, à analyser les conséquences possibles d'une absence de réaction à ces menaces et de définir quelle serait la meilleure façon de les contrer. Enfin, nous aborderons la question de la responsabilité et du contrôle.

Le présent document porte essentiellement sur les questions soulevées par le Projet de Loi C-157 qui relève de notre secteur de compétence, à savoir, "les conflits d'intensité mineure". Notre Centre s'intéresse à l'étude du terrorisme, des techniques de guerre révolutionnaires, des activités de renseignement et de contre-renseignement, de la propagande, de la subversion et autres questions connexes. Nous ne sommes pas des avocats, ni des spécialistes

des questions constitutionnelles. C'est pourquoi, nous présenterons des remarques limitées et d'ordre général au sujet de la structure juridique et constitutionnelle que devrait avoir un organisme du renseignement de sécurité.

LE CANADA EN TANT QUE CIBLE

En regardant une carte, les Canadiens peuvent penser peut-être qu'en cas de confrontation Est-Ouest, c'est l'Europe de l'Ouest qui serait en première ligne et que leur pays pourrait se protéger derrière l'immensité de l'Océan Atlantique. Pourtant, la géographie et la technologie moderne font fi d'une telle conception. En effet, si l'on regarde un globe, on s'aperçoit que le Canada, avec ses 9 971 500 km^2 est placé exactement entre les Etats-Unis et l'Union Soviétique. Contrairement aux armées d'autrefois, le mauvais temps n'arrête pas les missiles de croisière qui sont programmées en fonction du relief du terrain, ni les missiles balistiques de haute altitude. En cas de guerre totale, le Canada se trouverait au premier rang.

Il est probable que les deux superpuissances ne déclencheront pas délibérément une guerre nucléaire. Nous croyons que la véritable utilité des missiles nucléaires, comme tout autre matériel militaire, est politique. Ils sont conçus pour limiter les options de l'adversaire en lui faisant craindre les conséquences de tout dépassement d'un certain degré d'armement. Toutefois, l'efficacité de telles armes en tant qu'instruments politiques est tributaire de leur déploiement, de leur précision, de leur fiabilité et de leur capacité à être utilisés immédiatement, en cas de besoin. C'est pourquoi, ces systèmes de pré-alerte sont essentiels à un équilibre nucléaire stable et il en existe un grand nombre sur le territoire canadien. Aussi, le Canada se trouve propulsé en première ligne en raison des tensions politiques actuelles entre l'Est et l'Ouest, étant donné qu'il devient très important pour la stabilité et pour la puissance politique de l'Ouest.

Par ailleurs, on sait depuis longtemps que, pour les révolutionnaires et les fanatiques d'une idéologie, "le front est

partout". En effet, si les visions léninistes de soulèvement du prolétariat dans tous les pays industrialisés ne sont plus envisagées sérieusement à Moscou, les Soviétiques ont conservé la plus grande partie des techniques et des méthodes d'encouragement de tels soulèvements puisqu'ils utilisent, d'après les observations que nous avons pu faire, un mélange de politique de grande puissance, d'impérialisme Tzariste et de subversion révolutionnaire. Le Canada a été une des premières puissances occidentales à découvrir que ni sa position géographique, ni son statut d'allié de l'U.R.S.S. pendant la guerre ne le mettait à l'abri des visées subversives des services secrets soviétiques.

Mais, qu'est-ce que le Canada peut bien présenter d'intéressant pour une nation aussi puissante que l'U.R.S.S.? Bien entendu, nous ne pouvons émettre que des hypothèses, mais nous croyons qu'elle peut s'intéresser à certains secteurs de notre industrie de haute technologie, que le nouveau matériel commandé pour nos Forces armées, y compris les éléments construits aux Etats-Unis ou ailleurs, suscite la curiosité d'adversaires éventuels, que notre appartenance à l'OTAN implique que nous avons connaissance de secrets que Moscou aimerait bien connaître, que le Canada peut être considéré comme une zone pratique de transbordement pour du matériel américain de haute technologie qui ne peut être vendu directement au bloc communiste. En tant que voisin des Etats-Unis, que la terminologie soviétique désigne comme "l'ennemi numéro un", le Canada constitue une bonne tête de pont pour les agents "illicites" qui ont réussi à se créer une identité canadienne.

On peut également se poser la question suivante dont l'importance est peut-être de plus en plus cruciale: qu'est-ce qu'une nation aussi puissante que l'U.R.S.S. peut espérer comme démarche de la part du Canada? Il pourrait, tout simplement, changer de camp. Ou, pour envisager une hypothèse moins extrême, il pourrait tout d'abord devenir un pays neutre. Les conséquences géopolitiques de tels changements pour l'équilibre Est-Ouest sont plutôt évidentes. De telles options n'ont rien d'attirant pour les auteurs du présent

mémoire, mais on peut tout de même les envisager sans être taxé de subversion, En effet, le Canada ne serait pas un pays souverain s'il n'était pas libre de choisir ses alliés ou de devenir neutre. L'important, semble-t-il, est que cette décision soit entièrement prise dans l'intérêt du pays et qu'elle reflète l'opinion démocratiquement exprimée de ses habitants. Les activités d'influence, qu'elles fassent appel à des "mesures actives", à des manoeuvres de déception, à la propagande ou à des agents d'influence, affaiblissent la souveraineté de la nation-cible en faussant le processus de prise de décision par la présentation de renseignements et de conseils faux ou orientés. Les documents reproduits dans les pages suivantes du présent mémoire indiquent que la manipulation des gouvernants et des peuples occidentaux en général est, de nos jours, un objectif important des activités clandestines soviétiques.

Nous estimons que le Canada est une cible intéressante pour l'Union Soviétique. De plus, il est probable que les services de renseignement de tous les pays du bloc communiste, y compris Cuba, sont placés sous le contrôle du KGB, ce qui ferait du Canada la cible éventuelle d'une attaque clandestine organisée à grande échelle. En plus de tenir une place importante dans cette constellation Est-Ouest, notre pays peut également être un territoire important pour les agents d'autres nations ou organisations, soit en tant que théâtre de certaines activités comme les attentats contre des diplomates, soit en tant que base pour organiser des opérations anti-américaines.

LA PORTÉE PROBABLE DU PROBLÈME

Les opérations clandestines

De par leur nature même, les opérations clandestines sont difficiles à détecter et pratiquement impossibles à classer. Cela est probablement vrai pour les agents professionnels de sécurité et encore plus vrai pour les experts qui travaillent à partir de documents non protégés. De temps à autre, une arrestation, une défection

ou les aveux d'un spécialiste nous permet d'avoir ponctuellement connaissance des activités puis, tout disparaît dans l'ombre et nous sommes à nouveau livrés à nos hypothèses.

C'est probablement la Grande-Bretagne qui nous a donné les exemples les plus spectaculaires et les plus évidents d'opérations réussies de pénétration des Soviétiques au sein du Foreign Office, de DI5, DI6 et d'autres organismes gouvernementaux importants comme, assez récemment, le quartier général des communications du gouvernement, qui est un centre de surveillance et de décodage. Si l'on en croit les révélations faites par M. Chapman Pincher dans un ouvrage pour le moins controversé intitulé Their Trade is Treachery (Londres, Sidgwick and Jackson, 1981), la pénétration soviétique a même été plus vaste et plus profonde et demeure peut-être encore considérable. L'Australie, pays plus semblable au Canada pour ce qui est de l'intérêt qu'il peut représenter pour les Soviétiques, a fourni également des preuves intéressantes d'espionnage et de pénétration soviétique, suite à la défection, en 1954, du Colonel Petrov, qui était officiellement le troisième Secrétaire et Consul de l'Ambassade soviétique à Canberra et, officieusement, Colonel du MGB (remplacé par la suite par le KGB) et chef du bureau australien. (Consulter par exemple l'ouvrage de Michael Bialoguski, The Case of Colonel Petrov (New York, McGraw-Hill, 1955)). La Commission d'enquête gouvernementale a permis de découvrir un vaste réseau d'espionnage en Australie et de conclure que les fonctionnaires du gouvernement avaient fourni, sciemment ou non, des renseignements aux agents soviétiques, tandis que le Parti communiste australien travaillait pour le compte de Moscou.

Au mois d'octobre 1979, Stanislav Levchenko, personnage important du KGB en poste à Tokyo, est passé dans le camp américain. En juillet 1982, il a témoigné devant le Comité spécial permanent sur les services de renseignement de la Chambre des Représentants des Etats-Unis. La transcription de son témoignage a été publiée, en version expurgée, dans la publication de la Chambre des représentants intitulée Soviet Active Measures (Washington, Imprimerie du gouvernement

américain, 1982), pp. 138 à 169. Les aventures de Levchenko sont racontées par John Barron dans une version de vulgarisation intitulée KGB Today: The Hidden Hand (New York, Readers Digest, 1983). Voici quelques extraits des archives du Congrès:

Au sujet de la taille du bureau de renseignement soviétique à Tokyo

> L'Ambassade ... regroupe environ 50 diplomates ... mais la Mission commerciale est assez importante. Elle compte probablement 50 autres personnes. Les bureaux d'Aéroflot ont un effectif de 20 personnes environ. L'Agence de presse Novosti emploie à peu près six personnes ou probablement sept maintenant. Quant à l'Agence de télédiffusion Tass, elle emploie six ou sept autres personnes... environ 50 pour cent de ces effectifs (le personnel soviétique) sont composés d'agents appartenant soit au KGB, soit au GRU.

Au sujet du nombre d'agents japonais recrutés

> En 1979, je m'occupais de dix agents et personnes contact possibles avec lesquelles j'avais 20 à 25 réunions secrètes par mois.

Levchenko donne le nom de quatre journalistes en vue qui avaient des contacts avec les hauts fonctionnaires et un membre bien placé du Parti socialiste japonais.

> De 1975 à 1979, le KGB disposait dans ce pays d'un réseau d'agents recrutés comprenant plus de 200 personnes. Ces agents étaient utilisés par les services de renseignement politique, les services de contre-renseignement à l'étranger et les services de renseignement scientifique et technique de la Première direction principale... Parmi les agents les plus efficaces se trouvait un ancien membre du Conseil des Ministres, qui était directeur d'une importante organisation parlementaire publique; plusieurs cadres supérieurs du Parti socialiste japonais; ... plusieurs membres du Parlement japonais ...

Au sujet de la fréquence des opérations

Le bureau du KGB à Tokyo reçoit chaque jour trois à cinq directives se rapportant à tous les types de mesures actives. Cela signifie que le bureau du Japon à lui seul reçoit au total plusieurs centaines de directives de mesures actives chaque année ... On peut estimer que un tiers de ces directives sont mises en application avec divers degrés de succès.

Au sujet des méthodes de recrutement

Le recrutement d'agents d'espionnage sur la foi de leur idéologie perd peu à peu de son importance, étant donné que, dans beaucoup de pays où le Parti communiste est assez puissant, il arrive que, pour une raison ou pour une autre, les gens n'aiment pas l'Union Soviétique. C'est pourquoi, il existe, en Occident, très peu de communistes, de marxistes ou autres militants convaincus et résolument pro-soviétiques. Mais le KGB utilise l'approche idéologique d'une manière quelque peu différente. Par exemple, les Soviétiques ont recruté de nombreuses personnes en prenant contact avec des hommes politiques très mécontents de leur gouvernement actuel ou en désaccord avec lui sur une certaine question ce qui les rend tellement désespérés qu'ils ont envie de manifester leur opposition par tous les moyens possible. Ces hommes politiques ont généralement besoin de quelqu'un qui leur donne de bons conseils ou, tout au moins, qui leur permette d'exprimer leur déception. Il peut arriver que cette personne soit un journaliste soviétique ou un diplomate charmant et bien de sa personne qui saura se montrer compréhensif et, conscience professionnelle oblige, ne manquera pas de poser très poliment quelques questions bienveillantes pour en savoir plus long.

Voilà comment le KGB commence à s'intéresser à une personne susceptible de devenir un agent. Le KGB essaiera de la recruter si elle se montre vulnérable dans un autre domaine. Par exemple, s'il s'avère que cette personne, à partir du moment où le KGB s'est intéressé à elle, vient d'acheter une maison en ville ou une propriété quelque part, quelque chose qui lui plaît vraiment mais qui est au-dessus de ses moyens, si cette personne se montre vulnérable, le KGB essaiera de lui fournir de l'argent.

On voit donc que c'est une approche diversifiée.

Ou alors, c'est difficile à croire, mais parfois, le KGB recrute des agents en faisant appel aux relations personnelles, aux relations d'amitié, car les Soviétiques font parfois preuve de beaucoup de patience dans leurs opérations de recrutement. Ils peuvent rencontrer certaines personnes pendant plusieurs semaines ou même plusieurs mois en se contentant de discussions anodines sur certaines questions. Ils n'essaieront même pas de se montrer indiscrets, car ils connaissent bien leur métier.

Ils se contentent de mieux connaître leur interlocuteur. Ils savent comment l'évaluer et utiliser le temps qu'ils passent avec lui pour vérifier d'autres qualités ou possibilités que présente cette personne. Ce n'est qu'après une longue relation, quand ils ont défini les points faibles de cette personne et qu'ils savent comment réagir avec elle, qu'ils vont lui proposer de la recruter.

Parallèlement, je voudrais vous dire aussi que, dans les années 1950, le KGB appliquait des techniques de recrutement staliniennes et un peu maladroites. Professionnellement, c'était maladroit. Quand il savait qu'il pouvait faire du chantage à quelqu'un, il jugeait qu'il était prêt à être recruté, qu'il ait les mêmes idées politiques ou non. Alors, les agents du KGB s'arrangeaient pour le rencontrer dans un restaurant devant une tasse de café et demandaient au pauvre bougre de rédiger sur une feuille de papier une déclaration sous serment dans laquelle il s'engageait à travailler consciencieusement comme agent secret pour le KGB.

De nos jours, le KGB utilise rarement cette méthode, parce qu'il se trouve très peu de gens qui accepteraient de signer une telle déclaration froidement, sans se condamner à en perdre le sommeil par la suite.

Nombreux sont les agents soviétiques à l'étranger, les agents du KGB qui ne savent pas qu'ils travaillent en réalité pour le KGB, étant donné que les officiers du KGB inventent toutes sortes de façades ou de mises en scène. Je peux vous donner un exemple personnel: j'avais recruté un agent qui était persuadé de travailler pour le magazine Les temps nouveaux; je lui avais dit que Les temps nouveaux était un magazine qui jouissait

> d'une grande influence et qu'il publiait un bulletin confidentiel à l'intention des leaders soviétiques. Je lui avais précisé que les sources des informations n'étaient pas citées dans ce bulletin et que, par conséquent, tout était parfaitement sûr et qu'en plus, les articles étaient payés. Ainsi, cette personne a travaillé pour quelque chose qui n'a jamais existé. De plus, elle ne pouvait rien vérifier, puisque le bulletin était confidentiel.
>
> On voit que beaucoup d'agents travaillent pour l'Union Soviétique, par l'intermédiaire d'organismes qui ne sont que des paravents, étant donné que le KGB sait que psychologiquement, beaucoup de gens comme les journalistes, les hommes politiques ou autres personnes en vue, aiment avoir une couverture. Je parie que la plupart d'entre eux mettraient fin immédiatement à leurs relations si on leur disait tout de go qu'ils étaient désormais couchés sur les listes de paye du KGB. Je pense qu'une personne qui se ferait dire une telle chose, couperait définitivement les ponts avec l'officier du KGB. C'est pourquoi le KGB invente toutes sortes de mises en scène.
>
> Je dirais que ces tactiques de recrutement des agents sont très raffinées mais détournées. Et elles fonctionnent avec certains agents. Cela dépend des gens ...

Le Japon, à l'instar de l'Australie, peut être considéré comme un pays présentant le même intérêt que le Canada pour les services de renseignements soviétiques.

Au Canada, certaines sources disponibles nous ont donné des exemples d'activité clandestine du bloc communiste qui fournissent la preuve de la persistance et de la détermination des Soviétiques. L'ouvrage de Bothwell et Granatstein intitulé The Gouzenko Transcripts (Ottawa, Deneau Editeur, 1982) contient d'intéressantes conclusions présentées par les deux compilateurs. Voici ce qu'écrivent Bothwell et Granatstein:

> L'URSS a mis sur pied au moins un réseau d'espionnage de grande envergure dans la Fonction publique canadienne et ce réseau lui a fourni d'importants renseignements sur les techniques industrielles, la

> recherche scientifique, les questions militaires et les recherches atomiques. Mentionnons également que si Gouzenko n'était pas passé dans le camp occidental et n'avait révélé l'existence d'espions, d'autres renseignements auraient sans aucun doute été livrés à l'Ambassade soviétique. Les autres réseaux dont Gouzenko connaissait l'existence n'ont pas été mis au jour; on ignore les renseignements qu'ils ont livré et qu'ils continuent à livrer.
>
> (p. 20, souligné par nos soins)

Un journaliste de Vancouver, M. John Sawatsky s'est penché sur l'histoire de Leslie James Bennett, ancien agent des services de sécurité de la GRC (For Services Rendered (Toronto, Doubleday, 1982)). Dans son compte rendu apparemment bien informé, il fait état des activités de Bennett dans les services de sécurité et révèle un certain nombre d'opérations clandestines telles que la défection de "Gideon" au cours de laquelle un agent soviétique "illicite", c'est-à-dire un agent sans couverture diplomatique qui opère illégalement, fut envoyé au Canada en 1952 sous une fausse identité, avec un nom et une histoire personnelle fabriquée de toute pièce. Gideon proposa de travailler pour les services de sécurité canadiens mais fut dénoncé auprès des Soviétiques en échange d'une somme d'argent, par un caporal de la GRC portant le pseudonyme de "Longknife". D'autres chapitres de l'ouvrage font état d'agents soviétiques qui ont été signalés à Toronto, Vancouver et ailleurs dont certains ont fait défection tandis que d'autres ont disparu. L'ouvrage de John Sawatsky fait prendre conscience au lecteur de la difficulté d'organiser des services de contre-renseignement dans une société démocratique et lui laisse l'impression que l'on arrive à connaître seulement une partie infime des activités hostiles.

Mais il semble que les agents découverts n'étaient que de simples pions. Les personnages plus importants sont demeurés dans l'ombre ou, tout au moins, sont restés inconnus de l'auteur du livre qui ne place pas Bennett dans cette catégorie. M. John Watkins peut avoir été une exception. Cet ancien ambassadeur du Canada à

Moscou a été cruellement compromis et poursuivi par le KGB qui lui avait demandé de devenir un de ses hommes d'influence à son retour au Canada. Mais M. Watkins était trop loyal pour céder au chantage des Soviétiques: il refusa de jouer le rôle qu'on lui avait assigné. Cité plus tard par des agents soviétiques passés à l'Ouest, il a raconté aux enquêteurs de la GRC la manipulation dont il a été victime. D'après Sawatsky, Watkins avait accès aux fonctionnaires supérieurs des Affaires étrangères soviétiques avec lesquels il a eu des contacts réguliers pendant plus d'une année. En fait, tous ces "diplomates" étaient des agents du KGB qui cachaient leur jeu et préparaient lentement et patiemment Watkins afin de mieux lui imposer leur joug (Sawatsky, op cit, pp. 171-186). Dans cette mise en scène, dont l'objectif était l'enrôlement d'un seul agent, l'investissement du KGB en temps, ressource et imagination fut remarquable.

Lors de l'expulsion en 1978 de treize membres du personnel de l'Ambassade soviétique, le ministère des Affaires extérieures révéla que, depuis septembre 1976, trois opérations précises de renseignement avaient été découvertes, y compris certaines manoeuvres d'infiltration des services de sécurité de la GRC. Parmi les hommes du KGB impliqués se trouvaient deux agents d'origine estonienne, Lillenurm et Veber qui avaient tous deux essayé de recruter des agents dans la communauté estonienne du Canada. Il s'agit là d'une méthode couramment appliquée par le KGB dans tous les pays de l'Ouest où se trouvent des communautés d'émigrants.

Deux personnages importants ont été découverts lorsque Rudolf (Rudi) Herrmann, un agent illicite du KGB qui opérait depuis le Canada et les Etats-Unis, s'est rendu au FBI. L'affaire de Hugh Hambleton est exposée en détail par Barron (op. cit.). Voici un citoyen canadien qui a été recruté par le KGB en 1956. Employé tout d'abord à l'OTAN puis professeur à l'Université Laval, Hambleton se livrait à des activités d'espionnage pour les Soviétiques. En 1975, lors d'un voyage à Moscou, il fut interrogé en personne par le Président du KGB, M. Yuri Andropov. Ce dernier demanda à Hambleton s'il pouvait

se faire élire au Parlement canadien, afin de faire usage de son influence. Cela montre l'importance que le KGB accorde aux agents d'influence par opposition aux espions traditionnels.

En 1972, la Mission commerciale cubaine à Montréal fut l'objet d'une attaque à la bombe organisée peut-être par un groupe de cubains anti-Castro. Les diplomates empêchèrent les policiers de Montréal d'entrer, les menaçant avec des armes à feu, laissant ainsi mourir un gardien blessé, pour avoir le temps de détruire certains dossiers. En 1977, cinq cubains furent déportés, sous l'accusation d'avoir mis sur pied une école de terrorisme à l'intérieur du Consultat cubain à Montréal (Rowland Mans, Canada's Constitutional Crisis: Separatism and Subversion (Londres, ICS, 1978), p. 16). Les spécialistes du renseignement sont à peu près certains que le service de renseignement cubain, le DGI, sert d'intermédiaire au KGB, en particulier lorsqu'il s'agit de soutenir des terroristes dans les pays étrangers.

L'Ambassade soviétique à Ottawa compte 31 diplomates, tandis que le Consulat de Montréal en compte 12. Mais, le personnel de soutien est bien plus important. Selon un rapport de 1978 (Mans, op.cit), le nombre de citoyens soviétiques travaillant au Canada a quadruplé de 1965 à 1978, passant de 749 à 2 900. Nous ne connaissons pas les chiffres pour 1983. On peut mentionner toutefois les bureaux d'Aéroflot, un paravent classique pour le KGB, ainsi que d'autres compagnies soviétiques comme StanCanada (Toronto), Emec (Vancouver), Belarus Tractor (Toronto, Montréal, Régina) et la compagnie d'expédition maritime Morflot (Montréal). Les agences de presse comme TASS et Novosti ont presque toujours un effectif composé d'officiers du KGB ou du GRU et de journalistes "normaux" qui sont tenus d'obéir aux instructions du KGB. Etant donné que seuls les diplomates bénéficient de l'immunité diplomatique, il faut croire que la plupart des opérations clandestines dangereuses sont entreprises par des hommes du KGB qui bénéficient d'une telle protection. Les simples citoyens soviétiques peuvent se livrer à des opérations moins risquées et, si l'on augmente leur nombre à un point tel

que les services de sécurité du pays hôte ne peuvent plus maintenir un contrôle rigoureux, ces simples citoyens peuvent quasiment échapper à toute surveillance.

On pense que le personnel diplomatique de l'Union Soviétique et des autres pays de l'Est en poste au Canada comprend entre un quart et un tiers d'officiers du KGB ou du GRU (service de renseignement militaire). On suppose qu'un plus petit nombre de personnel de soutien et "d'hommes d'affaires" travaillent à temps complet pour les services de renseignements soviétiques. On peut peut-être fixer à 50 le nombre des agents "licites" ou quasi-licites, sans oublier que ce chiffre pourrait être décuplé si Moscou désirait intensifier ses efforts. Nous n'osons pas présenter de chiffres pour ce qui est du nombre d'agents "illicites" soviétiques vivant au Canada sous une fausse identité. Les agents recrutés sur place rendent compte soit à des agents licites, auquel cas l'ambassade peut transmettre des documents en toute sécurité, soit par des agents illicites qui doivent prendre le risque d'effectuer des transmissions secrètes. Si l'on en croit l'expérience que Levchenko a eue au cours de ses contacts avec 10 agents, les professionnels du renseignement peuvent diriger de 4 à 500 agents locaux. Toutefois, la moitié de ces personnes sont probablement des agents en puissance qui n'ont pas fait leurs preuves ou des personnes qui sont manipulées sans en avoir conscience. On peut évaluer les sources sûres à environ 200 à 250 personnes, ce qui correspond aux chiffres fournis par Levchenko pour le Japon. Bien entendu, ce ne sont là que des hypothèses plausibles, car il s'agit d'un domaine où l'on ne peut pas avancer avec autorité des chiffres exacts, comme l'aimeraient les analystes. Toutefois, dans la noirceur, même un faible rayon de lumière peut être utile.

Certains pensent que l'on devrait considérer les 2 500 membres supposés du Parti communiste du Canada (PCC), pro-soviétique, comme des agents de l'URSS, étant donné qu'ils sont théoriquement dévoués à "la cause". Il est probable que certains des 250 agents ont été recrutés parmi les membres du PCC mais nous croyons que pour de nombreux militants, la théorie politique et l'action subversive sont séparées par

un grand fossé qu'ils sont peu enclins à franchir. (Les chiffres proviennent de 1983 Yearbook on International Communist Affairs, Robert Wesson, ed., (Stanford, Hoover Press, 1983), p. 64.)

Le sabotage

L'intensification des activités de terrorisme politique depuis le début des années 1970 a fait que le terme de sabotage a pratiquement été jeté aux oubliettes. La plupart des actes qui auraient été autrefois qualifiés de sabotage, destruction par explosion et attaque d'installations industrielles, commerciales, énergétiques et de transport, sont désormais, à tort ou à raison, considérés comme des actes de terrorisme. Pourtant, il est possible d'imaginer que le Canada soit victime de sabotage dans certaines circonstances autres que celles d'une campagne de terrorisme politique. Cela pourrait se produire au cours d'une période de crise entre l'OTAN et les pays du Pacte de Varsovie. Au Canada, cela pourrait coïncider avec une décision de mobiliser les troupes en vue d'une guerre et de déployer des renforts sur le front central et sur le flanc du nord (Norvège). On ne saurait trop souligner l'importance d'une telle période pour le Canada. En effet, il ne s'agirait pas simplement d'aider nos alliés ou d'afficher une position ferme en période de crise, car si cette dernière menait à une guerre conventionnelle à grande échelle, la vie de plusieurs milliers de soldats canadiens dépendrait de l'efficacité des opérations de mobilisation, de renforcement, de déploiement et de réapprovisionnement malgré les distances considérables qui séparent le Canada des pays d'outre-mer.[1] Il serait sans aucun doute intéressant pour l'ennemi éventuel de perturber ces opérations.

En cas de crise entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie, le bloc soviétique est le seul ennemi en puissance qui possèderait les ressources nécessaires pour mener des opérations spéciales susceptibles de perturber la mobilisation canadienne. Il faut souligner que ces opérations spéciales ne feraient pas seulement appel au service de renseignement et aux troupes spéciales soviétiques, mais également à celles de leurs alliés comme Cuba et la Tchécoslavaquie.[2] La

direction S de la Première direction principale du KGB est chargée d'installer des agents "illicites" à l'étranger, tandis que la Section huit de la direction S est chargée des actes d'assassinat et de sabotage. Par conséquent, les agents illicites à l'étranger comprennent probablement une certaine proportion de saboteurs spécialisés.[4] Apparemment, une partie de ces activités est confiée aux Services secrets bulgares qui sont considérés par les Soviétiques comme des experts des opérations clandestines plus violentes.[5] D'autre part, les gouvernements occidentaux qui ne soupçonnent pas de telles opérations, ont tendance à être moins rigoureux dans leur surveillance des activités des pays du bloc communiste que des activités de renseignement soviétques.

Les efforts des services de renseignement soviétiques sont complétés par toute une gamme de possibilités techniques offertes par les Forces armées, généralement désignées sous le nom de Spetsnaz (Spetsalnaya Naznacheniya) - force d'intervention spéciale ou force de désignation spéciale. Celles-ci regroupent avant tout les "brigades de diversion" du GRU (Direction principale du renseignement des forces générales soviétiques), corps expéditionnaire (parfois appelé Reydoviki) de 900 à 1 200 hommes entraînés pour oeuvrer en petites cellules indépendantes et attaquer des points stratégiques de l'arrière garde de l'ennemi.[6] Il faut distinguer de ces unités les Vysotniki qui sont apparemment des unités de forces spéciales de l'armée normale.[7] Enfin, il y a les équipes de destruction sous-marine et les forces expéditionnaires Spetsnaz de l'Infanterie de marine soviétique.[8] D'après Aleksei Myagkov, un agent passé à l'Ouest, ces forces travailleraient en collaboration avec des agents illicites qui ont réussi à se faire oublier après avoir passé de nombreuses années dans la région cible. "Peu de temps avant le commencement de la guerre, le KGB commanderait à ses agents d'intervenir... Certains saboteurs commenceraient leurs activités quelques jours avant le début de la guerre mais de manière telle que leurs activités ne seraient pas attribuées à l'ennemi. Aux premières heures de la guerre, les groupes spéciaux de sabotage... viendraient se joindre aux agents déjà en activité dans

la région cible."[9] Etant donné que le Canada est géographiquement éloigné de l'Europe, le personnel des Spetsnaz devrait être débarqué au pays sous une fausse identité ou de manière clandestine. C'est-à-dire que ces agents devraient arriver au Canada soit en civil, soit se faire parachuter depuis un avion d'Aéroflot ou d'un avion provenant d'un autre pays de l'Est[10], avant que l'adversaire ne soit vraiment alerté, soit débarqué à la faveur de la nuit depuis des sous-marins soviétiques ou des navires de pêche ou de marchandise des pays du bloc communiste.[11] Les agents "acclimatés" au pays de longue date qui auraient récemment repris du service pourraient par la suite guider les forces jusqu'au point-cible.

D'après ce que nous savons de la doctrine militaire soviétique qui met l'accent sur l'exploitation de la surprise, de la mystification, du choc et de la confusion dans les rangs arrière de l'ennemi lors du déclenchement de la guerre[12], on peut estimer que les actes de sabotage viseront les cibles suivantes:

1. les installations du gouvernement et en particulier les centres de commande et de communication, les installations de télécommunication, les bureaux de maintien de la loi, les centres de décision du gouvernement;
2. les installations industrielles stratégiques telles que les raffineries et les centrales électriques et les industries de défense;
3. les installations de transport: ports, aéroports, voies ferrées, ponts, échangeurs de circulation; et
4. les bases et stationnements militaires, y compris les convois routiers et ferroviaires, les centres de mobilisation, les dépôts d'armes.

Ce serait une erreur d'accorder trop d'importance à cette menace possible à la sécurité du Canada. En effet, il n'y a pas menace de guerre entre les pays de l'OTAN et ceux du Pacte de Varsovie et, quand cela serait, la guerre ne serait pas forcément inévitable. De plus, le Canada est un membre relativement modeste de l'Alliance et

il est probable que les priorités et les ressources qui lui seraient consacrées ne seraient pas aussi importantes que dans le cas de la Grande-Bretagne, de la France ou de l'Allemagne de l'Ouest. Cela dit, il serait malgré tout étonnant, compte tenu de l'importance d'envoyer à temps des renforts en Europe et de protéger les lignes maritimes de communication, que le Canada ne mérite pas quelque attention de la part des Soviétiques.

Le terrorisme politique[13]

Robert Scalapino a probablement raison lorsqu'il déclare que, jusqu'à présent, le terrorisme ne s'est pas montré à la hauteur des sombres prédictions dont il faisait l'objet il y a seulement quelques années.[14] Pourtant, la tendance actuelle n'incite pas à l'optimisme, même dans un pays comme le Canada qui a évité en grande partie les ravages les plus terribles du terrorisme international des années 1970. Cinq tendances générales méritent d'être considérées avec sérieux. Premièrement, dans les années 1980, les groupes terroristes sont plus nombreux, plus petits, plus protégés, plus expérimentés et professionnels. Un certain nombre de ces groupes sont partiellement ou intégralement soutenus par des États étrangers qui leur garantissent des ressources plus importantes et donnent souvent une orientation plus précise à leurs actions. Deuxièmement, en conséquence, les actes terroristes "rationnels" et soigneusement préparés semblent être désormais plus courants que les actes symboliques et irréfléchis des années précédentes. Le terrorisme des années 1980 semble favoriser les actions orientées vers un objectif précis.

De plus en plus, cet objectif est relié aux causes "populaires" telles que les questions écologiques et anti-nucléaires. Cette évolution vers des actions que l'on pourrait qualifier de "terrorisme à objectif pratique", dénote une modification importante, peut-être d'ailleurs la plus importante qu'ont subi les méthodes de terrorisme au cours de la présente décennie. Cette évolution trahie une certaine influence doctrinale de la tradition anarchiste "d'action directe" et déploie toute une nouvelle gamme de cibles en puissance.[15] Troisiè-

mement, les terroristes ont tendance à être plus cyniques et plus dangereux. La pose de bombes et les attentats continuent d'être les formes d'attaque les plus courantes, mais les bombes deviennent plus puissantes et, par voie de conséquence, moins précises. Cela indique une tendance croissante des terroristes à prendre pour cible des personnes plutôt que des biens. Au cours de la dernière décennie, la proportion de cibles humaines par rapport à l'ensemble des attentats, est passée de 20% au niveau actuel de 50%. Les diplomates restent les cibles les plus fréquentes et les américains sont la nationalité la plus souvent touchée, puisque les attentats contre des biens et des ressortissants des Etats-Unis a augmenté de 60% dans la seule année 1982. Enfin, un plus grand nombre de pays sont le théâtre d'actes de terrorisme. L'Amérique du Nord a connu une importante augmentation en 1982; là encore, les Etats-Unis étaient l'objectif principal.[16]

Si nous passons des tendances générales aux tendances spécifiques, on s'aperçoit que deux de ces dernières présentent des causes spéciales d'inquiétude. La première tendance concerne les attaques de terroristes visant les installations nucléaires ou connexes. Ce type d'attentat est déjà fréquent et la tendance semble destinée à s'accroître.[17] La seconde tendance est la recrudescence des actes de piraterie maritime qui comprennent non seulement les attaques de navires commerciaux et privés, mais également les menaces destinées à d'autres formes d'installations commerciales telles que les plates-formes de forage pétrolier.[18] Ces deux types d'actions renferment un potentiel formidable de coercition et de catastrophe. Si l'on tient compte aussi bien des tendances générales que des tendances spécifiques, on s'aperçoit qu'aucun pays ne pourra désormais se sentir à l'abri de tout acte de terrorisme.

Le Canada est touché par ces tendances nouvelles. En 1982, un groupe de personnes se présentant sous le nom de "Action directe" a réclamé la responsabilité de deux attentats importants à la bombe: la destruction d'une centrale électrique auxiliaire en Colombie-Britannique et un attentat à la bombe à l'usine de Litton Industries, près de Toronto, usine qui fabrique les systèmes de guidage des

missiles de croisière. Cinq personnes arrêtées et inculpées suite à ces deux incidents, attendent actuellement leur procès.[19] Bien que ces incidents peuvent être considérés comme des manifestations locales d'une tendance générale, il est difficile de savoir dans quelles mesures cette tendance va se maintenir ou diminuer au Canada.

En revanche, le terrorisme international devient plus fréquent, mais ne pose pas une menace trop grave pour le Canada. De 1968 à 1979, le Canada a été touché par 40 incidents de terrorisme international.[20] Les principaux groupes actifs au cours de cette période étaient les Croates et les Cubains anti-Castro. Récemment, les terroristes arméniens ont frappé au Canada. Il semble qu'il existe deux groupes arméniens actifs: l'ASALA (Armée secrète arménienne pour la libération de l'Arménie), et le Commando de vengeance du Genocide arménien. On croit que le premier groupe est en relation avec l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) et peut-être avec l'Union Soviétique, alors que le deuxième groupe paraît être soutenu par des intérêts arméniens privés des Etats-Unis. Les deux groupes semblent être animés par un désir fanatique de se venger du "génocide" perpétré par les Turcs contre la population arménienne pendant la Première Guerre Mondiale. L'ASALA et le Commando organisent principalement des attentats contre les diplomates turcs à l'étranger, mais ils ont également mis sur pied des attentats à la bombe et des prises d'otage pour contraindre les gouvernements occidentaux à relâcher certains de leurs membres emprisonnés. Les groupes terrorismes arméniens sont implacables et déterminés; il s'agit probablement des groupes les plus actifs et les plus professionnels du secteur du terrorisme international.[21]

Le Canada a été touché par quatre incidents arméniens en 1982. Au mois de janvier, une bombe explosait dans les locaux du consultat de Turquie à Toronto. Le même édifice abrite une compagnie d'édition dirigée par l'ancien consul honoraire en Turquie, M. William Baxter, qui a reçu par la suite plusieurs menaces de mort. Au mois d'avril, l'ASALA a revendiqué la tentative d'assassinat d'un conseiller commercial turc à Ottawa. A la suite de l'accident, le gouvernement canadien

a reçu des menaces téléphoniques l'avertissant de ne prendre aucune mesure contre les militants arméniens, s'il voulait éviter des attaques contre des personnes ou intérêts canadiens à l'étranger. Les menaces se voulaient vraiment sérieuses. En effet, la police de Toronto ayant arrêté quatre Arméniens au mois de mai sous des inculpations d'extorsion, l'ASALA tentait, à la fin du même mois, de commettre un attentat à la bombe à l'entrepôt de marchandise d'Air Canada de l'aéroport de Los Angeles. Les terroristes suspects furent arrêtés. Au mois d'août suivant, les commandos revendiquaient l'assassinat d'un attaché militaire turc à Ottawa.[22]

Depuis la fin de la crise d'octobre, le terrorisme national a quasiment disparu au Canada. La question de la séparation du Québec n'a pas encore été réglée de manière définitive, mais il semble qu'on lui trouvera plutôt une solution parlementaire qu'une solution par la violence. Il faudrait que le climat socio-politique se dégrade de manière radicale au Canada et au Québec pour que naisse un terrain favorable à des activités séparatistes révolutionnaires et violentes. Il est impossible d'exclure définitivement une telle évolution, mais cela ne semble pas probable dans un avenir prévisible.[23] On s'inquiète, depuis quelques années, de l'accroissement des activités et des opérations de recrutement du Ku Klux Klan au Canada. Des attentats motivés par le racisme ont été perpétrés contre des personnes à Toronto et à Vancouver. On pourrait considérer ces attentats comme des actes de terrorisme mineurs, mais il est probable qu'il s'agit là d'actes de violence isolés, non reliés à une campagne coordonnée et régulière. Au mois de février 1982, le dirigeant du Ku Klux Klan canadien a été arrêté et inculpé de conspiration en vue de renverser le gouvernement de la Dominique, une île des Caraïbes.[24]

La subversion

Nous sommes moins qualifiés pour traiter de ce sujet que des menaces qui ont déjà été étudiées. Cependant, le 1983 Yearbook of International Communist Affairs signale, en plus du PCC, d'obédience soviétique, les groupes extrémistes canadiens suivants:

1. Le Parti communiste des travailleurs. Quatre-vingt pour cent de québécois. Estime que le prolétariat ne peut prendre le pouvoir que par une révolution violente. Anti-URSS et anti-américain, pas favorable à l'indépendance du Québec. Effectif évalué à 1 500 personnes.
2. Parti communiste du Canada (Marxiste-Léniniste). Parti staliniste qui entretient des relations avec l'Albanie tout en condamnant l'URSS et la République populaire de Chine. Comporte un grand nombre d'organisations représentatives. Effectif évalué de 500 à 1 000 personnes.
3. Organisation Marxiste-Léniniste du Canada - En lutte Le secrétaire général Charles Gagnon cherche à retrouver l'esprit d'un léninisme pur, tandis que la majorité des membres s'intéressent à des orientations nouvelles. Environ 400 membres.
4. Ligue ouvrière révolutionnaire . Groupe trotskiste, critique de l'URSS, mais favorable à Cuba. "Plusieurs centaines" de membres.

De même que nous ne croyons pas que les communistes orthodoxes seraient nombreux à collaborer activement avec des agents soviétiques, nous doutons qu'un grand nombre de membres des groupes susmentionnés soient enclins à des actes illicites de destruction ou de subversion contre la démocratie canadienne. Pourtant, des anarchistes canadiens, qui se contentent habituellement de faire des révolutions sur papier, ont commis, en 1982, des actes de sabotage et de terrorisme. Etant donné qu'un grand nombre de ces mouvements cherchent, en théorie, tout au moins, à renverser notre constitution, nous ne pouvons pas écarter les menaces de subversion, si infime soit-elle.

LES CONSÉQUENCES D'UNE ABSENCE DE RÉPLIQUE AUX MENACES

Un pays qui ne peut pas protéger ses secrets n'est pas pleinement maître de ses propres affaires. Il ne peut être respecté par ses alliés. En élaborant ces politiques à partir d'informations fausses fournies par une puissance étrangère ou à partir des conseils fournis par des personnes travaillant clandestinement pour une personne étrangère, un pays abdique sa souveraineté. Il devient, dans une plus ou moins grande mesure, le jouet de la puissance qui contrôle indirectement sa politique.

Les actes de sabotage perpétrés au cours d'une période où les relations internationales sont tendues, dans le but, par exemple, de ralentir la mobilisation et le déploiement des forces peuvent affaiblir la puissance d'une nation et cela ne manquera pas de se produire dans les moments critiques. Dans des conditions plus normales, les actes occasionnels de sabotage contre des objectifs clés peuvent avoir de lourdes conséquences.

Les attentats terroristes commis par des groupes locaux ou internationaux donnent lieu à des dégâts corporels et matériels et entraînent également une remise en question de la crédibilité du gouvernement qui manque à sa tâche de protéger son peuple, ses biens, ses hôtes diplomatiques et ainsi de suite. Le terrorisme coercitif peut placer un gouvernement devant une alternative qui le force à choisir de déroger à un principe politique ou autre, ce qui nuirait à sa légitimité, ou de laisser périr des victimes innocentes. Dans la dernière éventualité, l'opinion publique est généralement plus sévère envers les gouvernements qu'envers les terroristes. Le moral du public est atteint et il se constitue des groupes de surveillance anti-terroriste qui peuvent diminuer plus encore le pouvoir du gouvernement légitime.

En négligeant son rôle de détection et de contrôle des activités de subversion, une nation peut porter atteinte à la santé de ces institutions, y compris celle de la démocratie parlementaire, de sorte

que celles-ci peuvent être plus facilement renversées. Toutefois, des résultats décisifs ne peuvent être atteints que si les activités de subversion sont couplées à des activités clandestines étrangères et éventuellement des actes de terrorisme.

Une nation qui néglige ses défenses en cédant à de telles menaces peut devenir un repère pour agents secrets et terroristes. L'expérience montre que, tôt ou tard, de telles nations en connaissent les amères conséquences, lorsque leurs hôtes se retournent contre elles. Si les pays amis de cette nation jugent que leur propre sécurité est menacée par le manque de sévérité de leurs alliés, ils peuvent réagir en déployant leur propre force de renseignement de sécurité, transformant ainsi le territoire de la nation négligente en terrain de bataille où s'affrontent les services secrets, les mouvements terroristes et les groupes anti-terroristes. Enfin, une nation qui ne dispose pas d'un organisme spécialisé du renseignement de sécurité se prive de la collaboration de la communauté internationale du renseignement.

LA RÉPLIQUE

Nous estimons que le Canada est moins menacé dans les domaines étudiés, qu'un grand nombre de nations occidentales moins fortunées. Cependant, les menaces nous semblent réelles et suffisamment graves pour déclencher une réplique efficace.

Nous estimons qu'il ne serait pas suffisant de confier cette réplique uniquement au service de police. Bien entendu, ils ont plusieurs rôles à jouer et leur intervention continuera d'être très importante dans le cas de certaines menaces. Toutefois, la nature clandestine de ces problèmes appelle une réplique spécialisée. Cette réplique repose sur des services de renseignements dont les activités sont différentes de la plupart des opérations de police ainsi que l'ont montré d'autres témoins qui se sont présentés devant la Commission. En outre, étant donné les dimensions nationales et internationales des menaces, la réplique doit être placée sous le contrôle central du gouvernement fédéral et l'organisme responsable doit avoir la possi-

bilité d'exercer ses fonctions dans l'ensemble des provinces et territoires.

Pour opposer au terrorisme une réplique spécialisée, il faut disposer d'un organisme du renseignement de sécurité, lui-même spécialisé. Le Service de sécurité de la GRC est un organisme de ce type. Nous sommes certains que ce service n'a pas failli à son rôle envers le Canada et nous sommes persuadés que les historiens auront peut-être, lorsqu'ils connaîtront l'ensemble des éléments impliqués, une opinion plus positive des services rendus par la GRC à la sécurité du pays, infirmant ainsi les impressions plutôt négatives laissées par les récents reportages des médias d'information. Néanmoins, nous appuyons les conclusions des Commissions Mackenzie et McDonald qui ont recommandé la séparation des services du renseignement de sécurité de la GRC et la création d'un nouvel organisme civil chargé des activités de renseignements.

Nous estimons que la séparation présente des avantages, étant donné que le rôle de ce service appelle des compétences et une spécialisation différentes, qu'il sera destiné à recueillir, analyser et rendre compte de renseignements souvent quasi-politiques, que la surveillance du gouvernement doit être plus étroite que s'il s'agissait d'un service de police et que, de cette manière, la GRC ne serait pas liée, dans l'esprit du public, à des activités clandestines. De plus, pour des raisons bien connues de la Commission, le Service de sécurité de la GRC ayant connu des difficultés depuis ces dix dernières années, c'est le moment où jamais de procéder à un changement. Enfin, les membres du Service de sécurité de la GRC qui espèrent poursuivre leur carrière dans les services de renseignement de sécurité, ainsi que les personnes de l'extérieur qui sont susceptibles de s'intéresser à un nouvel organisme sont déjà dans l'expectative depuis plus de trente mois. On imagine que, psychologiquement, le Service de sécurité de la GRC est déjà à moitié dissout. C'est le temps de la reconstruction. En effet, le temps presse et tout retard et toute indécision pourrait être préjudiciable à la sécurité du Canada.

LES POUVOIRS

Si les canadiens étaient placés devant l'alternative suivante consistant, d'une part, à accepter l'explosion d'un 767 d'Air Canada après le décollage de l'aéroport international de Toronto, projetant une centaine de victimes dans le Lac Ontario, et, d'autre part, à accepter la nécessité de mesures de surveillance indiscrètes susceptibles d'éviter une telle catastrophe, il s'en trouve très peu qui choisiraient la première option. Nous savons qu'en Angleterre, une brillante opération de renseignements a permis, au cours de l'année écoulée, d'éviter un important attentat terroriste arménien contre un objectif diplomatique turc à Londres.[25] M. Kaplan a déclaré, lors d'une réunion des chefs de police, qu'un représentant d'un gouvernement du Moyen-Orient a été expulsé du Canada après que le Service de sécurité ait découvert qu'il ordonnait un certain nombre d'opérations, y compris des assassinats à un agent en poste au Canada.[26] Nous serions prêts, tous les deux, à parier l'équivalent d'une année de salaire que ces deux opérations n'ont pu être menées à bien que grâce à des méthodes de surveillance.

Si nous avons entamé la présente section de cette manière, c'est pour illustrer le côté positif des pouvoirs d'investigation tels que ceux qui sont présentés dans le Projet de Loi C-157, parallèlement à leur côté négatif dont on parle beaucoup. Dans certaines circonstances, ces pouvoirs permettent au gouvernement de protéger un droit civil primordial et très important, le droit à la vie. Nous estimons qu'il serait absurde que le gouvernement mette sur pied un service de renseignement, sans donner à ce service les moyens de mener à bien ses opérations.

La surveillance électronique, l'interception, l'accès aux dossiers confidentiels, les recherches et autres activités connexes, sont des moyens essentiels dont doivent disposer les services de renseignement et devraient être reconnus comme tels par le Parlement.

Il nous semble que le pire serait que le Parlement décide de l'établissement d'un organisme de renseignement, puis refuse de

s'engager relativement aux pouvoirs à lui accorder. Cela fut, à coup sûr, à l'origine d'un grand nombre des erreurs attribuées au Service de sécurité de la GRC dans le début des années 1970. Le gouvernement qui avait, à l'époque, besoin de renseignements a encouragé tacitement le Service de sécurité qui a cru de ce fait, pouvoir agir à sa guise. Suite au dévoilement public des activités de la GRC, les membres du Service sont restés sans protection, l'organisme a été discrédité et le gouvernement s'est trouvé, tout au moins on l'espère dans l'embarras. En conclusion, nous croyons que les pouvoirs doivent être étendus et qu'ils doivent être autorisés par la Loi. Bien entendu, il faut veiller également à ce que l'on n'en abuse pas.

LE CONTRÔLE

En tant que citoyen ordinaire, nous refusons tout autant que quiconque que le Canada devienne un état policier suite à la création d'un organisme du renseignement de sécurité disposant de pouvoirs et d'un mandat excessif. Nous applaudissons les défenseurs des droits et libertés qui dénoncent les parties du Projet de Loi susceptibles d'engendrer des abus. Nous repoussons les arguments de ceux qui nient l'existence d'une menace ou la nécessité de répliquer à ces menaces, mais nous sommes tout à fait d'accord avec ceux qui cherchent à atteindre un équilibre approprié entre les besoins de la sécurité nationale et ceux d'une société démocratique libre.

Etant donné que nous estimons qu'un organisme indépendant du renseignement de sécurité doit absolument disposer de pouvoirs étendus, nous accordons énormément d'importance au mécanisme de contrôle. Toutefois, nous nous cantonnerons aux principes généraux, puisque nous ne sommes pas qualifiés pour entrer dans les détails.

Le mécanisme de contrôle

Nous vivons dans une démocratie parlementaire et nous estimons que le Parlement devrait être tenu au courant de toutes les questions

de politique gouvernementale. Dans le domaine du contre-renseignement, la nature secrète de la plupart des activités présente des difficultés. Si la divulgation publique de certaines activités n'est pas possible, le meilleur mécanisme de contrôle serait probablement la surveillance par un comité parlementaire permanent. Certes, un tel comité présente des dangers, puisque des députés qui seraient agents de puissance étrangère feraient sans aucun doute tout leur possible pour participer à ce comité. Toutefois, nous sommes persuadés qu'il serait possible de pallier ces difficultés. De toute façon, tout refus de confronter ces problèmes constitue une application des principes même de la démocratie. (On peut également prétendre que les agents étrangers feront tout leur possible pour infiltrer l'organisme lui-même.) C'est pourquoi nous recommandons que le Comité de surveillance proposé dans le Projet de Loi C-157 devienne un comité parlementaire permanent.

L'Inspecteur général proposé dans le Projet de Loi devrait, à notre avis, être à la disposition du Comité parlementaire permanent et rester indépendant du ministère du Solliciteur général. Le Solliciteur général adjoint, le Directeur du service de renseignement et l'Inspecteur général siégeraient aux réunions du Comité parlementaire permanent. Les points posant problème devraient en premier lieu être signalés au Solliciteur général et, si nécessaire, au Premier Ministre. Le président du Comité devrait faire régulièrement rapport au Parlement, mais, pour des raisons de sécurité, les détails de ces rapports seraient inévitablement limités. Les autres mécanismes de contrôle au sein du ministère du Solliciteur général resteraient identiques à ceux qui ont été proposés.

Nous estimons qu'il est nécessaire de mettre en place une telle forme de contrôle si l'on veut remporter les suffrages du public canadien qui est méfiant vis-à-vis du nouveau Projet de Loi. Nous estimons également qu'une participation continue du Parlement à la fonction de renseignement de sécurité contribuerait considérablement à sortir le projet de l'impopularité politique et de l'ignorance

générale qui l'affligent actuellement. Mais surtout, cela donnerait au Parlement l'assurance que la démocratie n'est pas menacée par un organisme sur lequel il n'aurait autrement aucun contrôle véritable. De ce fait, cela permettrait en particulier d'éliminer un risque dont on a beaucoup parlé, celui qui consisterait à attribuer l'étiquette de "subversifs" à des opposants politiques du gouvernement en place ou à des personnes dont l'apparence et les déclarations déplairaient aux agents de sécurité dont la vision serait essentiellement réactionnaire. On comprend qu'il s'agit là de la partie la plus délicate du Projet de Loi. Nous sommes persuadés que toute tentative de trouver une nouvelle définition au terme de "subversion" sont vouées à l'échec: la seule solution satisfaisante consiste à contrôler les méthodes d'investigation et leur application, à surveiller et, si nécessaire, à contrer le mécanisme en action.

Mais, si nous ne croyons pas que les réponses aux questions que l'on se pose se trouvent dans la redéfinition des termes, nous ne sommes pas contre les nombreuses améliorations de la formulation générale du Projet de Loi, qui seront sans aucun doute souhaitables. Il existe très certainement des clauses qui peuvent paraître mal structurées et susceptibles de donner lieu à des mauvaises interprétations, mais celles-ci, toutefois, ne relèvent pas de notre compétence.

La souveraineté

Dans la présente analyse relative à la mise en place d'un service de renseignement de sécurité au Canada, nous avons signalé combien il serait préjudiciable pour la souveraineté du pays de ne pas répliquer à des menaces. Nous déplorons également que certains procureurs généraux des provinces, au cours de leurs critiques de la Loi proposée, semblent plus volontiers vouloir préserver les pouvoirs des provinces que les intérêts souverains de notre nation. En 1976, Sir William Stephenson posait la question suivante: "Est-ce que les démocraties ont la détermination de survivre?"[27] Or, si le Canada veut consentir à sa propre survie, il doit, entre autres choses, accepter de privilégier avant tout l'intérêt national.

COMITÉ PARLEMENTAIRE PERMANENT DE SURVEILLANCE

(SELON LA PROPOSITION DU MÉMOIRE TUGWELL-CHARTERS)

Composition suggérée

1. Cinq députés choisis parmi les divers partis de la Chambre, et dont la discrétion est garantie, en raison des vérifications antérieures de sécurité ou de leur participation au Conseil privé, ou pour l'une et l'autre raison.

2. Trois membres supplémentaires semi-permanents, qui sont des membres du Conseil privé ne siégeant dans aucune des deux Chambres. L'un d'eux est nommé par l'Inspecteur général. Chacun des membres semi-permanents pourrait être nommé à tour de rôle.

Rôle suggéré

1. Surveiller toutes les activités du S.C.R.C. au nom du Parlement et lui faire rapport;

2. Surveiller quotidiennement sous la supervision directe de l'Inspecteur général les activités suivantes:

   a. L'utilisation de techniques d'enquête par intrusion

   b. La divulgation de renseignements «connexes»

   c. L'observation par les membres du S.C.R.C. des lignes directrices qui les gèrent

   d. Le recours à des «activités connexes», c'est-à-dire à des actes illégaux requis par les circonstances et considérés comme étant justifiées par elles.

3. Sur réception des rapports de l'Inspecteur général, jouer le rôle de «confessionnal» concernant les «activités connexes» et recommander, au besoin, les mesures correctrices.

4. Discuter avec le Directeur et le solliciteur général adjoint de tous les aspects des rapports de l'Inspecteur général requérant des renseignements ou des explications plus détaillés.

5. Recevoir du Directeur des rapports sur la surveillance des groupes subreptices, sur l'importance et la nature des services de renseignements et d'ingérence étrangers et sur les répercussions, actuelles ou éventuelles, du terrorisme international au Canada. En raison des données fournies dans ces rapports, le Comité ne pourrait, sans danger pour la sécurité, les déposer au Parlement, mais les membres du Comité pourraient s'en servir pour porter un jugement sur les méthodes de fonctionnement du S.C.R.S., compte tenu des tâches qui lui sont assignées.

6. Étudier la politique et les lignes directrices du S.C.R.S. ainsi que les manuels régissant son fonctionnement, et tous les «traités» ou relations entre ce Service et des agences étrangères.

7. Mener des enquêtes sur les plaintes reçues.

8. Recueillir le témoignage de citoyens ordinaires.

9. Mener des enquêtes sur des opérations et des activités particulières, soit en qualité de comité ou par l'entremise de l'Inspecteur général.

10. À l'aide des membres semi-permanents constitués en sous-comité, étudier les décisions touchant les cotes de sécurité et faire rapport au gouverneur en conseil à ce sujet.

Participation aux réunions

1. L'Inspecteur général, en qualité de membre semi-permanent du comité, assisterait d'office aux réunions du Comité parlementaire permanent de surveillance.

2. Le président aurait la liberté d'inviter le solliciteur général adjoint et le Directeur (ou leurs représentants) à assister aux réunions. Le sous-comité inviterait un ou plusieurs représentants du S.C.R.S. à ses réunions.

3. Lorsqu'un problème ne peut être résolu par le comité, le solliciteur général adjoint et le Directeur, il doit d'abord être référé au solliciteur général et ensuite, le cas échéant, au premier ministre.

4. Le comité rapporte au Parlement tout problème qui n'a pu être résolu au niveau du premier ministre.

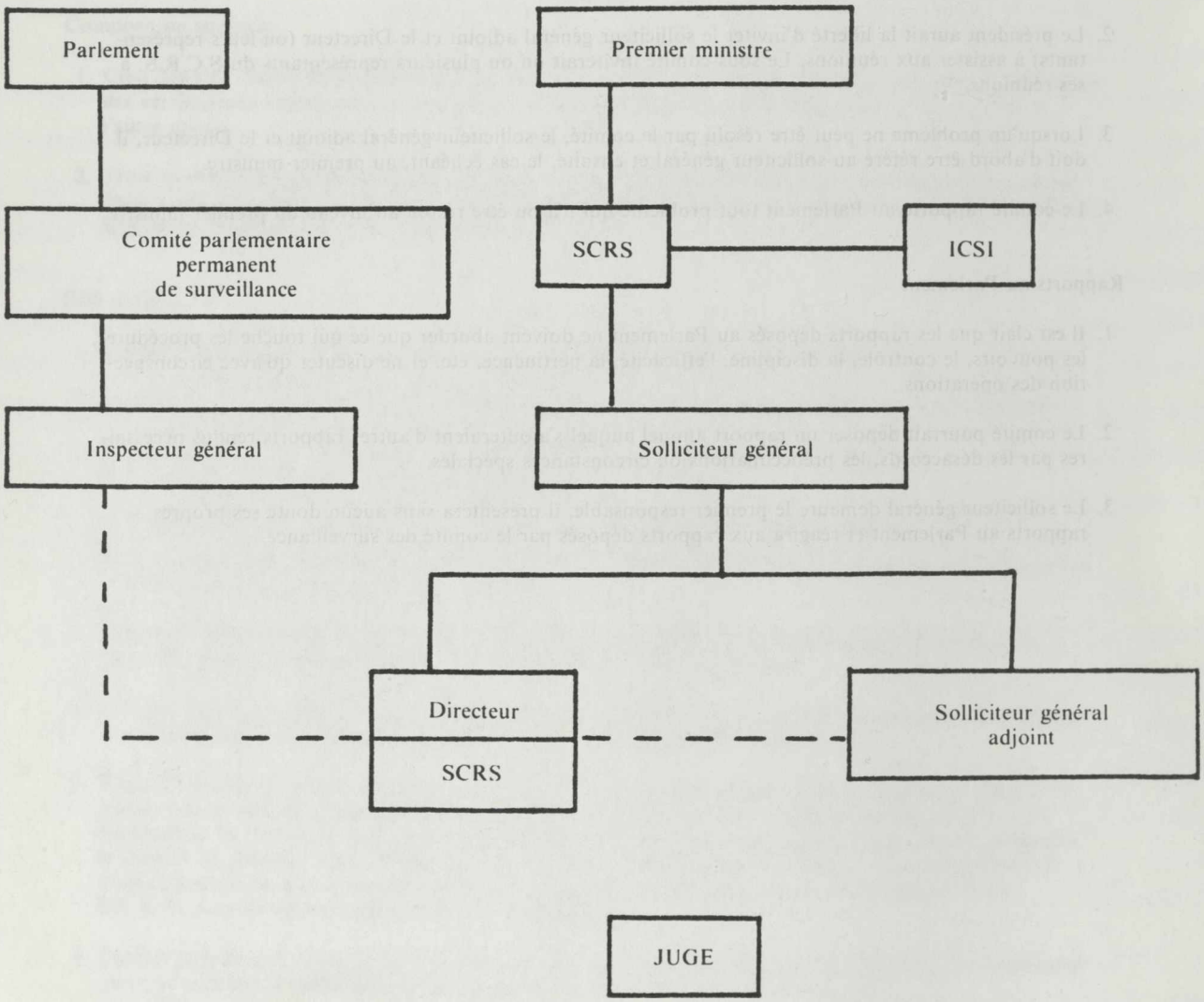
Rapports au Parlement

1. Il est clair que les rapports déposés au Parlement ne doivent aborder que ce qui touche les procédures, les pouvoirs, le contrôle, la discipline, l'efficacité, la pertinence, etc. et ne discuter qu'avec circonspection des opérations.

2. Le comité pourrait déposer un rapport annuel auquel s'ajouteraient d'autres rapports rendus nécessaires par les désaccords, les préoccupations ou circonstances spéciales.

3. Le solliciteur général demeure le premier responsable; il présentera sans aucun doute ses propres rapports au Parlement et réagira aux rapports déposés par le comité des surveillance.

ORGANIGRAMME DE L'ACTIVITÉ DE SURVEILLANCE



Notes

1. Les questions de la mobilisation et des renforts de troupes sont prises en considération dans deux rapports du Sous-comité du Sénat sur la Défense nationale: *Les effectifs des Forces armées canadiennes* (Janvier 1982), pp. 10-11, 13-14, 18-19; *Défense maritime du Canada* (Mai 1983), pp. 87-90.

2. Nous avons déjà mentionné dans la présente étude les relations qu'entretiennent les services de renseignement soviétiques et ceux des autres pays de l'Est; consulter également *KGB: The Secret Work of Soviet Secret Agents* de John Barron (New York: Bantam, 1974), pp. 193-194, 197-198, 205-208; et *KGB: the Hidden Hand* du même auteur (New York: Reader's Digest Press, 1983), p. 449; *Men in the Shadows: the RCMP Security Service* de John Sawatsky (Toronto: Doubleday, 1980), pp. 173-174, 188; et *Conflict Studies No. 92 The Surrogate Forces of the Soviet Union* de Brian Crozier (Londres: Institute for the Study of Conflict, 1978), pp. 7 à 12.

3. Barron, *KGB Today*, p. 445.

4. Anton Sabotka, agent «illicite» du STB tchécoslovaque au Canada est un d'entre eux. Sa mission consistait apparemment à identifier des objectifs possibles de sabotage dans la région d'Edmonton. En cas de crise, il aurait peut-être été amené à effectuer lui-même des opérations de sabotage. Il a été arrêté par la GRC en 1972. Consulter *KGB: Secret Work* de Barron, pp. 434-440 et *Men in the Shadows* de Sawatsky, pp. 170-172.

5. Barron, *op. cit.*, p. 449. La possibilité d'une participation bulgare dans la tentative d'assassinat du Pape Jean Paul II et dans l'enlèvement du Général américain James Dozier fait encore l'objet de recherches.

6. Viktor Suvorov, *Inside the Soviet Army* (Londres: Hamish Hamilton, 1982), pp. 75-76; John J. Dziak, «Soviet Intelligence and Security Services in the Eighties: the Parliamentary Dimension», *Orbis*, vol. 24, no. 4 (Hiver 1981), p. 783; C.N. Donnelly, «Operations in the Enemy Rear: Soviet Doctrine and Tactics», *International Defense Review*, vol. 13, n° 1 (Janvier 1980), pp. 37-41.

7. Frederic N. Smith, «On Soviet Unconventional Warfare», *Defense and Foreign Affairs* (Juin 1983), p. 38.

8. *Ibid.*; et Suvorov, pp. 86-87.

9. Aleksei Myagkov, «Soviet Sabotage Training for World War III», *Soviet Analyst* (9 janvier 1980), p. 5.

10. Consulter «Aeroflot's Intelligence Activities» de Ralph Ostrich, dans *Armed Forces Journal International* (Mai 1981), pp. 28 à 59. Des agents en civil du KGB travaillant en étroite collaboration avec les troupes aéroportées soviétiques, ont utilisé un avion de ligne d'Aéroflot pour camoufler l'expédition qui avait pour objectif de prendre d'assaut l'aéroport de Prague, aux premières heures de l'invasion soviétique de la Tchécoslovaquie. Consulter «Day of the Paratroops» de M.A.J. Tugwell dans *Military Review*, (Mars 1977), p. 51.

11. Suvorov, p. 86; consulter également *Conflict Studies No. 84 Soviet Sea Power: The Covert Support Fleet* de David Rees (Londres: Institute for the Study of Conflict, 1977).

12. Donnelly, pp. 36, 38; Smith, p. 7; Robert Moss, «Spies of the Soviet General Staff», *Daily Telegraph* (1er juin 1981). Consulter également *Military Strategy* de V.D. Sokolovsky, traduit et révisé par Harriet Fast Scott (3e édition) (New York: Crane Russak, 1968).

13. Définition pour les besoins de l'étude: opération violente d'actions politiques clandestines faisant appel à un usage prémédité de techniques criminelles par des agents appartenant à un État ou une organisation politique, dans le but de faire progresser des objectifs politiques par l'exploitation de la terreur.

14. Robert A. Scalapino, «The Political-Strategic Outlook for International Violence», in *International Violence*, Tunde Adeniran et Yonah Alexander eds. (New York: Praeger, 1983), p. 175.

15. Frederick Kempe, «Violent tactics», *Wall Street Journal*, (19 avril 1983); Anthony Kellett, *International Terrorism: a Retrospective and Prospective Examination, Rapport du CARO nº R-78* (Ottawa: Ministère de la Défense nationale, 1981), pp. 38-39; Brian M. Jenkins, ed., *Terrorism and Beyond: and International Conference on Terrorism and Low-Level Conflict* (Santa Monica: RAND Corporation, 1982), pp. 94-95; April Carter, *Direct Action and Liberal Democracy* (London: Routledge and Kegan Paul, 1973), pp. 3-6, 20-27, 61-67, 77-93 *passim*.

16. «Patterns of International Terrorism 1981,» *Department of State Bulletin*, vol. 82, nº 2065 (Août 1982), pp. 9-10, 12-15; Kempe, *op. cit.*; *Washington Times*, (4 mars 1983).

17. J.F. Pilat, «Antinuclear Terrorism in the Advanced Industrial West», in *Political Terrorism and Energy* de Yonah Alexander et Charles K. Ebinger, eds. (New York: Praeger, 1982), pp. 191-208; Gail Bass *et al*, *The Appeal of Nuclear Crimes to the Spectrum of Potential Adversaries RAND Report 2803-SL* (Santa Monica: RAND 1982), pp. 18-38.

18. R.W. Barnett, «The U.S. Navy's Role in Countering Maritime Terrorism», *Terrorism: an International Journal*, vol. 6, nº 3 (1983), pp. 471-475; Lisa Maechling et Yonah Alexander, «Security Risks to Energy Production and Trade», in Alexander et Ebinger, pp. 108-111, 115-122, 128-129 *passim*; «Battling the Bucaneers», *World Press Review* (Mars 1982); *Economist* (9 juillet 1983).

19. *Vancouver Sun* (1er et 2 juin 1982); «Communiqué» d'action directe (20 octobre 1982); *Globe and Mail* (21 et 23 octobre 1982, 22 janvier et 13 avril 1983).

20. Kellett, Tableau 3, pp. 61-64.

21. Andrew Corsun, «Armenian Terrorism: a Profile», *Department of State Bulletin*, nº 2065, pp. 31-35; voir également *Manchester Guardian Weekly* (22, 29 mars 1981); *New York Times*, (29 janvier 1982); *International Herald Tribune* (10 mars 1983).

22. Corsun, pp. 34-35; *Globe and Mail* (10 avril, 28 août 1982).

23. Malgré les attentats récents contre des dépôts d'armes de Montréal par «Friction Directe». Consulter le *Globe and Mail* (15 avril 1983).

24. Compte rendu des services de radio télégraphie de l'Agence de presse canadienne (26 et 27 novembre, 17 décembre 1980); *Globe and Mail* (13, 15, 21 et 30 mai, 10 et 18 juin, 2 juillet 1981, 11 février 1982).

25. Paul Wilkinson, «The Democracies' Response to International Terrorism,» BBC World Service *Commentary*, 31 juillet 1983.

26. Citation du *Globe and Mail*, 26 août 1983.

27. William Stephenson, «Introduction», William Stevenson, *Nom de code: Intrepid* (Montréal, nouvelles éditions de poche).

Proceedings of the Special Committee of the Senate on the

Canadian Security Intelligence Service

Issue No. 1

Tenth Proceedings on

The subject-matter of Bill C-157, intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act"

WITNESSES:

(See back cover)

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Association of University Teachers:

Dr. Sarah J. Shorten, President;

Dr. Donald Savage, Executive Secretary;

Dr. V. W. Sim, Associate Executive Secretary;

The Honourable Allan Lawrence, P.C., M.P., Former Solicitor General of Canada;

Dr. M. A. J. Tugwell, Director;

Dr. David Charters, Deputy Director, Centre for Conflict Studies, University of New Brunswick.

De l'Association canadienne des professeurs d'université:

Mme Sarah J. Shorten, président;

M. Donald Savage, secrétaire général;

M. V. W. Sim, secrétaire exécutif associé;

L'honorable Allan Lawrence, c.p., député, ancien Solliciteur général du Canada;

M. M. A. J. Tugwell, professeur, directeur;

M. David Charters, professeur, sous-directeur, Centre for Conflict Studies, Université du Nouveau-Brunswick.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Special Committee of the Senate on the

Délibérations du comité sénatorial spécial du

Canadian Security Intelligence Service

Service canadien du renseignement de sécurité

Chairman:
The Honourable P. M. PITFIELD

Président:
L'honorable P. M. PITFIELD

Wednesday, September 21, 1983

Le mercredi 21 septembre 1983

Issue No. 10

Fascicule nº 10

Tenth Proceedings on

The subject-matter of Bill C-157, intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act"

Dixième fascicule concernant

La teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE
ON THE CANADIAN SECURITY
INTELLIGENCE SERVICE

The Honourable P. M. Pitfield, *Chairman*
The Honourable Sidney L. Buckwold, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Balfour
Buckwold
Flynn
Godfrey
Kelly
Lapointe
Nurgitz
Olson
Pitfield
Riel
Riley

COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL
DU SERVICE CANADIEN DU
RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Président: L'honorable P. M. Pitfield
Vice-président: L'honorable Sidney L. Buckwold

Les honorables sénateurs:

Balfour
Buckwold
Flynn
Godfrey
Kelly
Lapointe
Nurgitz
Olson
Pitfield
Riel
Riley

(Quorum 4)

Les greffiers du comité
Erika Bruce
Timothy Ross Wilson
Clerks of the Committee

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, June 29, 1983:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion, as modified, of the Honourable Senator Olson, P.C., seconded by the Honourable Senator Frith:

That a Special Committee of the Senate be appointed to examine and consider the subject-matter of the Bill C-157, intituled: "An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact An Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof or in relation thereto", in advance of the said Bill coming before the Senate;

That the Committee have power to send for person, papers and records, to examine witnesses, to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee and to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee submit their report not later than 27th October, 1983;

That the Committee have power to act jointly with any committee appointed by the other place to examine the subject-matter of the aforementioned Bill; and

That a Message be sent to the House of Commons to request that House, if it deems it advisable, to appoint a committee to act jointly with that already chosen by this House.

After debate, and—

The question being put on the motion, as modified, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That changes in the membership of the Special Committee of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act may be made by notification thereof, signed by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to government members, and by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to opposition members, being filed with the Clerk of the Senate who shall cause the same to be printed in the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of that sitting, or of the next sitting thereafter, as the case may be.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That Rule 66(1)(*b*) be suspended in relation to the nomination of Senators to serve on the Special Committee

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 29 juin 1983:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Olson, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Frith,

Qu'un comité spécial du Sénat soit formé pour étudier la teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans les domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative», avant que ce projet de loi ne soit soumis au Sénat,

Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire produire des documents et des dossiers, à interroger des témoins, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages qu'il juge à propos et à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le comité présente son rapport au plus tard le 27 octobre 1983;

Que le comité soit autorisé à agir conjointement avec tout comité formé par l'autre endroit pour étudier la teneur du projet de loi mentionné ci-dessus; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes, la priant, si elle le juge opportun, de former un comité chargé d'agir conjointement avec celui déjà formé par le Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, sur division.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que les changements apportés à la composition du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité puissent être effectués sur avis signé par le leader du gouvernement au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres du gouvernement, et par le leader de l'opposition au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres de l'opposition, avis déposé auprès du greffier du Sénat qui le fera imprimer dans les *Procès-verbaux du Sénat* de la séance du même jour, ou de la séance suivante, selon le cas.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que l'application de l'article 66(1)*b*) du Règlement soit suspendue à l'égard de la nomination des sénateurs qui

of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act; and

That the following Senators be appointed to act on the said Special Committee, namely, the Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel and Riley.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

feront partie du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité; et

Que les sénateurs dont les noms suivent soient désignés pour faire partie dudit comité spécial, à savoir: les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel et Riley.

La motion, mise aux voix est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, SEPTEMBER 21, 1983
(18)

[*Text*]

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day at 2:36 p.m., the chairman, the Honourable Senator Pitfield, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Kelly, Lapointe, Nurgitz, Pitfield and Riley. (9)

Present but not of the Committee: The Honourable Senators Frith and Graham.

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Messrs. Donald Macdonald and Philip Rosen, Research Officers.

Witnesses:

Honourable Brian R. D. Smith, Q.C., Attorney General of British Columbia;

Mr. Robin Bourne, Assistant Deputy Minister, Police Services, Ministry of Attorney General of British Columbia.

From The British Columbia Law Union:

Mr. Craig Paterson, Barrister & Solicitor;

Ms. Susan Polsky, Barrister & Solicitor;

Mr. John Stanton, Barrister & Solicitor.

From The Law Union of Ontairo:

Mr. Paul D. Copeland, Barrister & Solicitor.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter of Bill C-157 intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act".

On motion of Senator Godfrey, it was *agreed*:—"That the brief submitted by the British, Columbia Law Union, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings" (*See Appendix "10 A"*).

On motion of Senator Buckwold it was *agreed*:—"That the brief submitted by the Law Union of Ontario, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings" (*See Appendix "10 B"*).

At 4:07 p.m., the proceedings were interrupted for nine minutes after which the meeting was resumed.

The witnesses made statements and answered questions.

At 6:24 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 21 SEPTEMBRE 1983
(18)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien de sécurité se réunit aujourd'hui à 14 h 36 sous la présidence de l'honorable sénateur Pitfield (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Kelly, Lapointe Nurgitz, Pitfield et Riley. (9)

Présents mais ne faisant pas partie du Comité: Les honorables sénateurs Frith et Graham.

Également présents: De la Direction des recherches, Bibliothèque du Parlement, MM. Donald Macdonald et Philip Rosen, chargés de recherches.

Témoins:

L'honorable Brian R. D. Smith, c.r., le procureur général de la Colombie-Britannique;

M. Robin Bourne, sous-ministre adjoint, Services de police, Ministère du procureur général de la Colombie-Britannique.

De la British Columbia Law Union

M. Craig Paterson, avocat;

Mme Susan Polsky, avocate;

M. John Stanton, avocat.

De la Law Union of Ontario:

M. Paul D. Copeland, avocat.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 juin 1983, le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de loi C-157 intitulé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité».

Sur motion du sénateur Godfrey, il est *décidé*:—«Que le mémoire présenté par British Columbia Law Union soit imprimé en annexe aux délibérations d'aujourd'hui (*Voir Appendice «10 A»*).

Sur motion du sénateur Buckwold, il est *décidé*:—«Que le mémoire, présenté par la Law Union of Ontario soit imprimé en annexe aux délibérations d'aujourd'hui (*voir Appendice «10 B»*).

A 16 h 07, le Comité ajourne ses travaux pendant neuf minutes, après quoi la séance reprend.

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions qui leur sont posées.

A 18 h 24, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Erika Bruce

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, September 21, 1983

[*Text*]

The Special Committee on a Canadian Security Intelligence Service, to which was referred the subject matter of Bill C-157, to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact an act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain acts in consequence thereof or in relation thereto, met this day at 2:30 p.m. to consider the subject matter of the bill.

Senator P. Michael Pitfield (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, today we welcome the Attorney General of British Columbia, who will give a short statement and then take questions. Mr. Attorney General.

The Honourable Brian Smith, Attorney General of British Columbia: Thank you, Mr. Chairman. Members of the Committee, I appreciate this opportunity to come here to make a short submission on the security bill. I am also grateful to your staff for thier considerable kindness and flexibility in fitting me in. We are engaged in a legislative session in British Columbia which is a little more turbulent than usual with all-night sittings and other daily developments. So I am most appreciative that your staff were able to fit me in.

I am not going to repeat many of the comments about the bill made by my other provincial colleagues. I agree with some of their observations and others I do not agree with. Nor will I give you a clause-by-clause analysis of the bill or try to do the job of counsel in analyzing it. I shall speak generally.

My government supports the need for a specific legislative mandate for a Canadian Security Intelligence Service. We believe that the maintenance of a national security is one of the foremost obligations of this state and it is essential, therefore, that in accordance with democratic principles this service should be the means by which we maintain national security, and the powers we assign to our security authorities should be fully discussed and debated in public and in Parliament and given legislative blessing. We in British Columbia believe that it is appropriate that the federal government initiate legislation providing for a national security force. It is no surprise that such a bill brings forward severe criticism from a number of provincial attorneys, municipal police authorities, bar associations, civil liberties organizations and the public at large. I am very much aware of the difficulties you face in attempting to achieve the necessary balance between the rights of Canadian citizens and the duty of the state to impose upon those individuals rights in the name of security.

It is also very difficult to get the right measure of accountability for a security intelligence service without, in doing so, reducing the operational effectiveness of the service in practical terms, and without making the service vulnerable to politi-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 21 septembre 1983

[*Traduction*]

Le Comité spécial du Service canadien du renseignement de sécurité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-157, constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans les domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative, se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier la teneur de ce projet de loi.

Le sénateur P. Michael Pitfield (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui le procureur général de Colombie-Britannique, qui va faire une brève déclaration avant de répondre à vos questions.

L'honorable Brian Smith, procureur général de Colombie-Britannique: Je vous remercie, monsieur le président. Messieurs les membres du Comité, je suis heureux de la possibilité qui m'a été offerte d'intervenir ici brièvement sur le projet de loi sur la sécurité. Je tiens à remercier votre personnel qui, très aimablement, s'est efforcé de me proposer une date de comparution qui me convenait. La session présente à l'Assemblée législative de Colombie-Britannique est un peu plus fébrile que d'habitude, et des séances durant parfois toute la nuit viennent s'ajouter à nos activités de la journée. C'est pourquoi j'apprécie particulièrement l'effort de votre personnel.

Je ne voudrais pas reprendre les observations formulées sur ce projet de loi par mes collègues des autres provinces. Je partage certains de leurs points de vue, mais j'en conteste certains autres. Je ne voudrais pas, non plus, le commenter article par article, ni l'analyser comme pourrait le faire un avocat. Je préfère vous présenter des observations d'ordre général.

Mon gouvernement approuve le principe d'un mandat législatif précis qui serait confié au Service canadien du renseignement de sécurité. Nous estimons que le maintien de la sécurité nationale est l'une des obligations primordiales de l'État, et il est donc essentiel que, conformément au principe de la démocratie, ce service soit l'instrument de maintien de la sécurité nationale, que les pouvoirs qui lui sont conférés soient débattus publiquement, notamment au Parlement, et qu'ils soient approuvés par l'autorité législative. En Colombie-Britannique, nous jugeons opportun que le gouvernement fédéral ait pris l'initiative d'un projet de loi prévoyant la constitution d'un organisme de sécurité nationale. Il n'est pas surprenant que ce projet de loi se soit attiré de sévères critiques de la part de certains procureurs généraux, de corps de police municipale, d'associations du barreau, d'organismes de défense des libertés civiles et du grand public. Je conçois parfaitement la difficulté de la tâche qui consiste à établir l'équilibre nécessaire entre les droits des citoyens canadiens et les obligations que l'État doit faire prévaloir sur ces droits au nom de la sécurité.

Il est également très difficile de trouver la juste mesure de la responsabilité d'un service de renseignement de sécurité tout en préservant son efficacité opérationnelle et sans le mettre à la merci des pressions politiques. Ces difficultés n'ont pas

[*Text*]

cal manipulations. All of these difficulties have been tackled by those responsible for Bill C-157, but the result is not, in our opinion, entirely in the best interest of the Cnadian people. We do not believe that an effective counter-intelligence and counter-subversion agency will result from this bill.

Our basic objections to the bill are: We do not believe the security service should be separate from the Royal Canadian Mounted Police, nor do we like some of the blatant intrusions of the Federal Government into the constitutional obligations of the province to administer justice which this bill allows: The two aforementioned issues form the major criticism that I shall level at the bill.

I can say that, generally, I like some of the aspects of the bill such as the civilian review aspect, the inspector general aspect and the fact that Parliament has tried in the bill to tackle the issues. I would like to deal first with the issue of separating the intelligence service from the RCMP. I suppose that this committee has already heard many recitals about the Mackenzie Royal Commission on Security (1969) and the McDonald Royal Commission into RCMP (1981), their findings and reasons for advocating separation of the security force from the RCMP. The Mackenzie Commission seemed to be of the view that police officers were not suited for the complexities and sophistication of an effective counter-espionage and counter-subversion operation because they were trained to operate within the law, and security service members might have to break the law in order to be effective. I realize that I am over-simplifying the Mackenzie recommendations. I mention them only because the solicitor general, in a speech in Calgary in late August, used the Mackenzie report as one of the reasons for creating a separate civilian security service.

The McDonald Commission did not agree with the so-called inherent contradiction but had other basic reasons for advocating the separation of the service from the RCMP. It was the view of the McDonald Commission that the RCMP would not accept two curcial requirements of a security intelligence service; namely, management recruiting and personnel policies that were appropriate to a security agency, and the development of suitable structures and procedures to ensure that the security agency was under the direction and control of the governement. Security agencies must be accountable to the government and they believed that this would not occur within the RCMP. The McDonald Commission also felt that by removing security responsibilities from the RCMP it would improve the image of the force and restore public trust in the RCMP. It also felt that checks and balances would develop between the RCMP and the new agency and they mentioned the reasons why as well. These are the basic reasons for separation given by the McDonald Commission.

We do not believe that the aforementioned reasons are sufficient reasons to take the gamble which the government has embarked upon in creating an untried civilian organization with no public experience or credibility to look after national security interests. The McDonald Commission also gave the reason that the Commissioner of the RCMP would not imple-

[*Traduction*]

échappé aux auteurs du projet de loi 157, mais à mon avis, le produit final ne sert pas intégralement les intérêts de la population canadienne. Nous ne pensons pas que ce projet de loi puisse aboutir à un organisme efficace de contre-espionnage et de lutte antisubversion.

Nos objections principales sont les suivantes: nous ne pensons pas qu'il y ait lieu de séparer le service de sécurité de la Gendarmerie royale du Canada et nous contestons l'ingérence flagrante du gouvernement fédéral, proposée par ce projet de loi, dans le domaine de l'administration de la justice, que la Constitution attribue aux provinces. Voilà mes deux principales critiques à l'égard de ce projet de loi.

De façon générale, je peux dire que j'en apprécie certains éléments, notamment l'autorité civile de surveillance, le rôle de l'inspecteur général ainsi que la volonté du Parlement de s'en prendre aux vrais problèmes. Je voudrais tout d'abord aborder la question de la séparation du service de renseignement de la GRC. Je suppose qu'on a déjà longuement parlé, devant ce comité, de la Commission royale Mackenzie sur la sécurité (1969) et de la Commission royale McDonald sur la GRC (1981), de leurs constatations et des raisons qu'elles ont invoquées pour recommander la séparation. La Commission Mackenzie semble estimer que les officiers de police sont mal préparés à la complexité des activités de contre-espionnage et de lutte antisubversion, étant donné qu'ils sont formés pour travailler dans le cadre de la loi, tandis que les membres d'un service de sécurité doivent parfois s'en écarter pour agir efficacement. Voilà sans doute une schématisation excessive des recommandations de la Commission Mackenzie, mais je vous dis cela parce que très récemment, à la fin du mois d'août, à Calgary, le Solliciteur général a évoqué le rapport Mackenzie au titre des motifs qui justifient la création d'un service de sécurité civil indépendant de la GRC.

La Commission McDonald n'était pas d'accord avec cette prétendue contradiction inhérente, mais elle a invoqué d'autres raisons pour préconiser la séparation du service et de la GRC. Elle a estimé que la GRC ne saurait accepter deux exigences fondamentales d'un service de renseignement de sécurité, à savoir d'une part, des méthodes de recrutement et de gestion du personnel qui soient adaptées aux nécessités d'un organisme de sécurité, et d'autre part, l'élaboration de structures et de méthodes administratives permettant au gouvernement de diriger et de contrôler les activités de l'agence de sécurité. Les agences de sécurité doivent être responsables devant le gouvernement, et la Commission McDonald estime qu'il est impossible d'établir une telle responsabilité au sein de la GRC. Par ailleurs, elle a estimé aussi qu'en retirant à la GRC les fonctions de sécurité, on améliorerait l'image de marque de ce corps de police et on rétablirait la confiance du public à son égard. Elle signalait également les raisons pour lesquelles des rapports d'équilibre et de contrôle mutuel s'établiraient entre la GRC et le nouvel organisme. Voilà les principaux motifs avancés par la Commission McDonald en faveur de la séparation.

Nous ne pensons pas que ces raisons suffisent à prendre le risque que le gouvernement a accepté en cérant de toutes pièces un organisme civil, qui n'aura ni expérience ni crédibilité auprès du public, pour veiller sur les intérêts de la sécurité nationale, La Commission McDonald a également invoqué le fait que le commissaire de la GRC ne pouvait appliquer des

[*Text*]

ment appropriate management recruiting and personnel policies. The short answer to that question is to find a commissioner who will, and then insist that he implement those procedures.

The security agency must be accountable to the government. The traditional independence of police departments is well entrenched in our law but I can assure you that as the Attorney Gen of British Columbia I am responsible for and held accountable for the delivery of a police service in my province. Perhaps things are a little easier in British Columbia because there is one portfolio and I am effectively the Attorney Gen, Minister of Justice and Solicitor General. I do not have five people involved in the same area as they do, for example, in Ontario. Removing the security service from the RCMP will not deal with the problem of image, because the image of the RCMP and public trust in that force is high. It may be that when the McDonald Commission was sitting and in the central provinces where there is not the same experience with the RCMP as there is in western Canada, the image was not thought to be as good. However, I can assure you that in British Columbia there is a very high degree of public trust in the RCMP. That trust is demonstrated in many ways. Perhaps the most recent demonstration of that trust occurred at the annual meeting of the Union of B.C. Municipalities held last week in Penticton. Between six and seven hundred municipal delegates such as mayors, many of whom are chairmen of police boards, were present and gave a great deal of praise to the RCMP. I do not mean to say that there is not room for criticism because there is.

I am putting it to you that the creation of a civilian agency could be a very tragic mistake. I want to give you some reasons which I do not think were dealt with by the McDonald Commission or, if they were, which were not given much weight.

The first issue is that of public credibility and public confidence in the RCMP. We are very fortunate to be one of the few countries in the world which has a national police force, a force which is professionally competent, loyal and dedicated. The quality of the dedication within the RCMP does not exist in other countries—not in the United States, the United Kingdom, France of Germany. It has taken 100 years for the RCMP to reach this high standard of credibility and acceptability in the minds of Canadians, particularly in the minds of western Canadians. We are accustomed to the RCMP being responsible for our national security. But they are also involved in criminal investigation and do a fair amount of criminal intelligence gathering, as well as the role they play in national security. The suggestion being put forward at this time is that the RCMP is not the body to do this work, that security intelligence should be done by some other body unknown and untried, governed by an act of Parliament, not operating within the traditional peace officer's allegiance to the Crown, but, rather, operating on the basis of its allegiance to a separate authority.

[*Traduction*]

méthodes appropriées de recrutement et de gestion du personnel. La solution la plus simple à ce problème consisterait à trouver un commissaire qui en accepte le principe et d'exiger qu'il les applique effectivement.

L'agence de sécurité doit être responsable devant le gouvernement. La traditionnelle indépendence des corps de police est bien ancrée dans notre système juridique, mais en tant que procureur général de la Colombie-Britannique, je puis vous assurer que je suis effectivement responsable et tenu responsable du fonctionnement d'un service de police dans ma province. Les choses sont peut-être un peu plus facile en Colombie-Britannique, étant donné que le même portefeuille englobe plusieurs activités et qu'en fait, je suis à la fois procureur général, ministre de la Justice et Solliciteur général. Notre système est différent de celui de l'Ontario, par exemple, où cinq personnes se côtoient dans le même domaine. En séparant le service de sécurité de la GRC, on n'améliorerait pas l'image de marque de cette dernière, qui est déjà excellente auprès du public, tout comme la confiance qu'elle inspire. Il est possible qu'à l'époque où siégeait la Commission McDonald, cette image n'ait pas été aussi bonne, notamment dans les provinces centrales où la GRC n'est pas exactement perçue comme dans l'ouest du Canada. Pourtant, je peux vous assurer qu'en Colombie-Britannique, la GRC jouit auprès du public d'une très grande confiance qui se manifeste de différentes façons. Ainsi, récemment, au cour de la réunion annuelle de l'Union des municipalités de Colombie-Britannique, qui s'est déroulée la semaine dernière à Penticton, six à sept cent élus municipaux, dont un certain nombre de maires qui président par ailleurs une commission de police, ont fait l'éloge de la GRC. Je ne veux pas dire par là que cet organisme soit à l'abri des critiques, car tel n'est pas le cas.

Ce que je veux dire, c'est qu'on risque de faire une erreur tragique en créant une agence civile. A ce propos, je voudrais évoquer certaines raisons qui, je crois, n'ont pas été abordée par la commission McDonald, du moins pas de façon approfondie.

Le premier élément concerne la crédibilité et la confiance dont jouit la GRC auprès du public. Nous avons la chance d'être un des rares pays au monde qui soit doté d'un corps national de police professionnellement compétent, loyal et parfaitement dévoué. Ce dévouement qui caractérise la GRC n'existe pas à l'étranger, pas plus aux États-Unis qu'au Royaume-Uni, en France ou en Allemagne. Il a fallu 100 ans à la GRC pour atteindre ce niveau de crédit et de confiance dans l'esprit des Canadiens, particulièrement dans l'Ouest du pays. Nous nous sommes habitués à voir la GRC assumer la responsabilité de notre sécurité nationale, en plus de ses enquêtes criminelles, et ses activités de renseignement en matière criminelle. On prétend actuellement qu'elle n'a pas la compétence voulue pour assurer la sécurité nationale et que le travail de renseignement de sécurité devrait être confié à un autre organisme, inconnu et nouveau, qui serait régi par une loi du Parlement et n'aurait pas à prêter le serment traditionnel d'allégeance des corps de police à la Couronne, mais qui, au contraire, relèvera d'une autorité distincte.

[*Text*]

It seems to be more sensible to stay with what has worked in the past in other respects, even if it has not worked entirely satisfactorily in the security sphere. The credibility of the force has already been established. If the security service which it performs is deficient then improve it; if more safeguards are required then introduce them. But let us not gamble on a civilian service which could become a haven for every police reject, military pass-over, KGB plant or amateur security enthusiast.

The nature of security intelligence is another aspect with which I wish to deal. Implicit in the government's decision to separate security from the force is the conclusion that trained RCMP officers are not the appropriate persons to deal with security intelligence work. This is so possibly because that type of work requires a level of knowledge, sophisticated analysis and judgment which is not normally thought to be attained by criminal investigators. I do not have any personal experience in the field of counter-espionage or counter-subversion operations. However, I do have some experience with regard to criminal investigations, having been a practising criminal lawyer in British Columbia for over 15 years, acting both for the Crown and the defence in a number of commercial crime cases, murder cases and conspiracies, involving some drug work. Also, I was the chairman of a municipal police board and the mayor of a municipal area for some six years working in conjunction with the police. I do not pretend to be knowledgeable of counter-espionage or subversion. I do know that today we are lacking the numbers of highly trained and educated police offiers which we need to investigate large international drug trafficking conspiracies, which are commonplace in my province, international stockmarket manipulation, enterprise crime, racketeering, computer crimes and organized criminal activities of the most widespread and sophisticated nature involving highly intelligent and highly educated criminals. Are the people required to deal with espionage and subversion so vastly different in their investigative capacities from those who are required throughout the police community generally? I do not really believe that they are. I believe we need the same type of highly educated, sophisticated, modern security officer as we do a policeman to deal with these modern commercial crimes and international crime syndicates. That has been our experience in British Columbia. I know that a kind of mythology has grown around security operations. It is believed that they are somehow different and must be dealt with in a highly secretive and sophisticated fashion that is different from other police investigations and from other police a ssaults on organized crime. I am putting it to you that that may not be so. The kind of trained officers we need to deal with organized crime may be very much the same as those we need to deal with organized conspiracies against the security of the state. If security investigators are to be protected by walls of secrecy then those engaged in security work may, in a self-serving way, create myths, the result of which will be the inclination to take our national security operation and place it in a civilian agency. To do that would be a risk.

[*Traduction*]

Il me semble plus raisonnable de s'en tenir à une formule qui, jusqu'à maintenant, a donné satisfaction dans les autres domaines, même si cela n'a pas été entièrement le cas dans celui de la sécurité. La crédibilité de la GRC est bien établie. Si le service de sécurité qui lui est confié laisse à désirer, qu'on l'améliore; s'il faut lui imposer des garanties, qu'on le fasse. Mais qu'on ne prenne pas le risque de créer un service civil qui pourrait servir de refuge au rebut de la police et de l'armée, à des informateurs du KGB ou à des fanatiques de l'espionnage.

J'aimerais également parler de la nature du renseignement de sécurité. De la décision du gouvernment de séparer le service de sécurité de la GRC, on peut conclure que les agents de la GRC ne sont pas à leur place dans le renseignement de sécurité, peut-être parce que ce genre de travail nécessite un niveau de connaissances et de facultés d'analyse et de jugement auquel ne parviennent généralement les enquêteurs criminalistes. Personnellement, je n'ai jamais travaillé dans le domaine du contre-espionnage ni de la lutte antisubversion. Cependant, j'ai une certaine expérience du domaine des enquêtes criminelles, puisque j'ai pratiqué le droit criminel pendant plus de 15 ans en Colombie-Britannique, aussi bien pour la Couronne que comme avocat de la défense, dans un certain nombre d'affaires criminelles commerciales et d'affaires de meurtre ou de conspiration, touchant notamment le trafic de drogue. De plus, j'ai présidé la commission d'un service de police municipal et j'ai été maire d'une municipalité pendant environ six ans, période pendant laquelle j'ai travaillé de concert avec la police. Je ne prétends pas connaître très bien le sujet de contre-espionnage ou de la subversion. Je sais qu'aujourd'hui, nous n'avons pas tous les officiers de police instruits et hautement formés dont nous avons besoin pour enquêter sur les grandes conspirations internationales de trafic de stupéfiants, qui sont monnaie courante dans ma province, ni sur la manipulation des bourses des valeurs mobilières à l'échelle internationale, le crime industrialisé, les divers rackets, les infractions relatives aux ordinateurs et le crime organisé. Ce dernier est le plus répandu et le plus sophistiqué et il est le fait de criminels très intelligents et très instruits. Les agents qu'il nous faut pour enquêter sur l'espionnage et la subversion sont-ils si différents de ceux dont nous avons besoin dans les forces de police en général? Je ne crois pas vraiment. Je pense qu'il nous faut des agents de sécurité très instruits, très bien formés et capables d'utiliser des méthodes de travail très modernes tout comme il nous faut des policiers de taille a s'attaquer au crime commercial moderne et aux sydicats du crime internationaux. C'est l'expérience que nous avons vécue en Colombie-Britannique. Je sais qu'une certaine mythologie s'est développée autour des opérations des services de sécurité. Les gens croient que ces enquêtes sont différentes et qu'elles doivent être menées dans le plus grand secret et avec des moyens complexes, contrairement aux autres enquêtes policières et aux autres opérations de police contre le crime organisé. Je peux vous dire qu'il n'en est peut-être pas ainsi. Il se peut que nous employions, pour lutter contre le crime organisé, des agents aussi bien formés que cexu que nous utilisons pour enquêter sur les conspirations organisées contre la sécurité de l'État. Si les enquêteurs du service de sécurité doivent se protéger en édifiant autour d'eux-mêmes des murailles de

[*Text*]

I would prefer that we take steps to improve the education, training and development of all police officers to ensure that we have a police community nationally which can meet the challenge of the modern criminal and the modern spy. I think that end could be better achieved by keeping the security service within the RCMP. I view security operations as just one of those increasingly specialized investigative operations which the police have had to face in the last decade and a half. To make a special case for security intelligence and to create its own agency to deal with it is shortsighted, risky. It may even be tragic.

I want to deal with a few of the practical operational difficulties which we see occurring within a separate civilian force and with civilian agents in the field. Under the new bill, the intention is that these civilian agents will not be given peace officer powers but, rather, the solicitor general has announced that the establishment of an RCMP special branch will facilitate liaison between the civilian agency and the police. I am not persuaded that a special branch of the RCMP will be able to overcome the difficulties of police co-operation with these new civilian agents.

Vancouver and Victoria, the two major population centres in British Columbia, have municipalized police forces. The same holds true in the cities of Edmonton, Calgary, Winnipeg, Toronto and Montreal. Thus, spies and subversives do not now operate in RCMP jurisdictions. What has had to happen in order for there to be liaison between the RCMP and these municipal forces is a great deal of co-operation. In British Columbia we have a pretty advanced, sophisticated and co-operative network between municipal forces and the RCMP. We have a joint forces' organization in Greater Vancouver and also on Vancouver Island. We have a consolidated law enforcement unit which brings together the resources of all these local police forces and the RCMP, harnessing them in an effective, combatant way against organized crime, with good results.

To put this matter into the hands of a third party, this new civilian agency, and to try and find a way it can function co-operatively with the local police forces and the RCMP, I think will present a great deal of difficulty. It cannot help but reduce the effectiveness of counter-espionage and counter-subversion operations—the gambles are too great.

Problems may present themselves if a local RCMP or municipal force is undertaking surveillance for a drug conspiracy while at the same time a separate civilian agency is considering some kind of conspiracy of international imports, a conspiracy which may affect the security of the state. I think

[*Traduction*]

mystère et de secret, il peut leur arriver, pour faciliter leur propre travail, de créer des mythes qui auront pour effet d'inciter les gens à confier les opérations de notre service de sécurité nationale à une agence civile. Il serait risqué d'agir ainsi.

Je préférerais que nous prenions des mesures pour améliorer les programmes d'instruction, de formation et de perfectionnement de tous nos agents de police, de manière à doter le Canada de forces capables de relever le défit lancé par les criminels et les espions modernes. Je pense que nous pourrions mieux atteindre ce but en maintenant le service de sécurité à l'intérieur de la GRC. Je considère simplement les opérations de sécurité comme l'une de ces opérations d'enquête de plus en plus spécialisées dont la police a eu à s'acquitter au cours des quinze dernières années. Il me semble imprudent et risqué de considérer le renseignement de sécurité comme un cas spécial et de confier cette tâche à une nouvelle organisme qui en serait uniquement chargé. Cela pourrait même avoir des conséquences tragiques.

Je voudrais maintenant parler de quelques-uns des problèmes d'ordre pratique qu'un service civil distinct faisant faire ses enquêtes par des agents civils éprouverait probablement, à notre avis, dans ses opérations. Le nouveau projet de loi prévoit que ces agents civils n'auront pas les pouvoirs des agents de la paix; le Solliciteur général a annoncé la création d'une division spéciale de la GRC qui devrait faciliter la liaison entre l'organisme civil et les forces de police. Je ne suis pas du tout certain qu'une division spéciale de la GRC réussirait à vaincre les difficultés qu'impliquera la coopération de la police avec ces nouveaux agents civils.

Vancouver et Victoria, les deux plus grands centres urbains de la Colombie-Britannique, ont des forces de polices municipales. C'est également vrai des villes d'Edmonton, Calgary, Winnipeg, Toronto et Montréal. Ainsi, les espions et ceux qui font de la subversion opèrent maintenant dans des sphères qui ne relèvent plus de la GRC. Il a donc fallu énormément de coopération pour établir une liaison entre la GRC et les forces de police municipales. En Colombie-Britannique, ces dernières et la GRC ont un système de liaison très au point et très spécialisé, et les deux services collaborent activement l'un avec l'autre. Il existe même un service mixte dans la région métropolitaine de Vancouver ainsi que sur l'île de Vancouver. Nous avons une unité d'application de la loi intégrée au sein de laquelle les moyens des services de police municipaux et de la GRC sont mis en commun et utilisés avec efficacité et agressivité contre le crime organisé avec de bons résultats.

J'estime qu'il sera très difficile de confier cette tâche à une tierce partie, le nouvel organisme civil, et de trouver un moyen de le faire fonctionner en coopération avec les forces de police locales et la GRC. Je ne peux m'empêcher de croire que l'efficacité des services de contre-espionnage et antisubversion sera réduite; les enjeux sont trop élevés.

Si une section locale de la GRC ou une force de police municipale montait une opération de surveillance de trafic de stupéfiants au moment où l'organisme civil enquêtait sur une conspiration dans le domaine des importations internationales susceptible de menacer la sécurité de l'État, cela pourrait

[*Text*]

the RCMP may find that some of the people whom the civilian forces have under surveillance are breaking criminal law. Charges may be laid and it may well be that the security investigation is nipped in the bud before the evidence that is required for security purposes has been gathered. Therefore, any kind of security force is going to require very close co-operation with the RCMP and the local police forces. We think that that is better brought about under the umbrella of the RCMP through the local assistant commissioner of the RCMP and through the provincial attorney general. All the information is likely to be co-ordinated more effectively so that you do not have a security investigation being prematurely blown because someone wants to move on a criminal charge. I feel that they operate separately, no matter how nice an agreement you may have under the act—and no doubt you will tell me that there is provision under the act for agreements and arrangements and so on—they are just not going to function. They will be two entirely different operations, without the effective, co-ordinated punch they need, whether dealing with organized commercial crime or with spies.

The administration of justice is the second aspect, and I have already touched on that. I know, too, that my other provincial colleagues have had much to say about the intrusion of this bill into the administration of justice. Certainly, it is true that Part IV creating a new national security offence, which can only be investigated by the RCMP and prosecuted by the Attorney General of Canada or by his leave, creates an incursion into provincial jurisdiction in the administration of justice. That part of the bill has been attacked by the Canadian Association of Chiefs of Police who also object strongly to the erosion of their jurisdiction to investigate criminal matters. I support their concerns. Apart from the constitutional implications, which are not acceptable to us in British Columbia—in fact, they are totally unacceptable—there are, in my opinion, insurmountable practical difficulties. Can you envisage, for example a surveillance operation by agents of this new civilian agency in which, in the course of their surveillance, they would witness indictable criminal code offences being committed? They have no sworn duty to take any action or to report such offences to the legitimate local law enforcement authority, so you would have the reverse of the situation I described just a minute ago, where the local police, if it has no knowledge of the security surveillance, may move prematurely.

On the other hand, you have a security force which has no obligation later to report the criminal code violations, if it decides not to commence proceedings under the new federal act. The local police chiefs are concerned about that situation. They do not accept it and neither do I.

I should also comment on a few of the provisions. With reference to clause 21, the controversial law-breaking clause,

[*Traduction*]

susciter des problèmes. Il pourrait arriver que la GRC se rende compte que certaines des personnes surveillées par l'organisme civil contreviennent au droit criminel. Des accusations pourraient être portées et il se pourrait que l'enquête de sécurité tourne court avant que les preuves nécessaires à son succès n'aient été recueillies. Par conséquent, tout service de sécurité devra opérer en étroite collaboration avec la GRC et les forces de police locales. A notre avis, ce serait plus facile d'atteindre cet objectif en continuant de confier les enquêtes de sécurité à la GRC et en agissant par l'intermédiaire des commissaires adjoints locaux de la GRC et des procureurs généraux des provinces. Tous les renseignements seraient mieux coordonnés, ce qui empêcherait de torpiller prématurément une enquête de sécurité sous prétexte qu'un autre service veut procéder à une inculpation pour délit grave. Quel que soit l'accord prévu dans le projet de loi—et vous me direz certainement qu'il prévoit des accords et des ententes—je doute fort qu'ils soient efficaces si les deux services travaillent séparément. Il s'agira de deux services entièrement différents auxquels il manquera la force de frappe efficace et coordonnée dont ils auront besoin, qu'ils s'en prennent au crime organisé ou à l'espionnage.

L'administration de la justice est le deuxième aspect du problème et je l'ai déjà abordé. Je sais également que mes collègues provinciaux en avaient long à dire au sujet de l'arrivée inopportune de ce projet de loi, inopportune pour l'administration de la justice. Il est certainement vrai que la Partie IV, portant création d'une nouvelle infraction en matière de sécurité nationale qui ne peut faire l'objet d'une enquête que de la part de la GRC et ne donner lieu à des poursuites que de la part du procureur général du Canada ou par d'autres personnes désignées par lui, constitue un empiètement sur un champ de compétence provinciale dans le domaine de l'administration de la justice. Cette partie du projet de loi a été contestée par l'Association canadienne des chefs de police qui, de plus, s'opposent fortement à ce qu'on réduise le pouvoir qu'ils ont d'enquêter sur des affaires criminelles, ce sur quoi je suis d'accord avec eux. Mises à part les conséquences sur le plan constitutionnel, que nous ne trouvons pas acceptables en Colombie-Britannique—en fait, elles sont totalement inacceptables—cela pose, à mon avis, des problèmes d'ordre pratique insurmontables. Pouvez-vous imaginer, par exemple, que des agents du nouvel organisme civil soient témoins, au cours de leur surveillance, de la perpétration d'infractions au Code criminel? Ils n'ont pas fait le serment d'intervenir ni d'en faire rapport aux autorités de police locales légitimes, ce qui fait qu'on a tout le contraire de l'exemple que j'ai donné il y a un instant et dans lequel les forces de police locales, qui n'étaient pas informées des opérations de surveillance, nuisaient au service de sécurité en passant à l'action prématurément.

Par contre, le service de sécurité n'est nullement tenu de faire rapport des infractions au Code criminel s'il décide de ne pas poursuivre ou de ne pas entamer de poursuites en application de la nouvelle loi fédérale. Les chefs de police craignent les conséquences d'une telle situation qu'ils n'acceptent d'ailleurs pas plus que moi.

J'aurais également des observations à faire au sujet de quelques-unes des dispositions du projet de loi. Prenons l'arti-

[*Text*]

the Solicitor General has explained that he was attempting to provide the same protection to the civilian agents as presently exists for peace officers under section 25 of the Criminal Code of Canada. I think that is a further reason for keeping this force under the RCMP, because then section 25 of the Criminal Code will suffice and agents of the security service will then be required to reach the same standards of operational behaviour as all sworn peace officers.

The definition of "threats to the security of Canada" is another aspect of this bill that has been commented on. Much of the criticism of that definition is the result of lack of knowledge of current threats which, because of the need for security, are not known to the public at large and are not known to the provincial authorities. The definition of threats could be made more acceptable, I think, if a clearer distinction were drawn between acts that are clearly hostile acts by a foreign power and acts that may be legitimate forms of protest by Canadian citizens exercising their democratic rights. It is no easy feat, I appreciate, to try to define what are threats to the security of Canada. The bill could say, for instance, that it opposes espionage by foreigners and violent activities, such as sabotage, by foreigners and Canadians, and it could develop those themes with more precision. To me, it is a weakness that that was not done.

Aside from the definition of threats, I do not have serious concerns about the power that was given to the agency in the bill. There is a requirement for a security intelligence service to have the power to intercept communications and to obtain information by judicial warrant. That is important. I should add that, consistent with my earlier comparison between the nature of security investigations and criminal investigations, the same powers given to a civilian agency in this bill are also required by the criminal investigation branch of the police. In British Columbia, the police have the power, by judicial warrant, to intercept letters for control of narcotic importation alone. They do not, however, have that full authority at present. My final point concerns the provision for accountability. The director of your new agency, whether that agency is within the RCMP or separate from it, must be fully accountable to the Solicitor General, and the Solicitor General must have the authority to overrule the targeting decisions by the director. That is not, however, the way clause 6(3) is now worded, because it excludes the minister from overriding the decision of the director to survey a particular person or group of persons. I would like to remind the committee of remarks on this subject made in the House of Commons on June 26, 1969 by the Honourable Robert Stanfield during the debate on the Mackenzie Royal Commission, as follows:

[*Traduction*]

cle 21, l'article très controversé qui permet d'enfreindre la loi. Le Solliciteur général a dit qu'il voulait ainsi assurer aux agents civils la protection dont jouissent présentement les agents de la paix en vertu de l'article 25 du Code criminel du Canada. J'estime que c'est une raison de plus de garder ce service au sein de la GRC parce qu'ainsi, l'article 25 du Code criminel serait suffisant et les agents du service de sécurité seraient tenus de respecter les mêmes normes de conduite dans l'exercice de leurs fonctions que tous les agents de la paix assermentés.

La définition de menaces à la sécurité du Canada est une autre disposition du projet de loi dont on a beaucoup parlé. Les critiques faites à cet égard résultent en grande partie du fait que nous connaissons mal les menaces dont le Canada fait présentement l'objet et qui, pour des raisons de sécurité, ne sont pas connues du grand public ni des autorités provinciales. La définition des menaces pourrait être plus acceptable, à mon avis, si on distinguait plus clairement les actes nettement hostiles perpétrés par une puissance étrangère de ceux qui peuvent constituer une forme tout à fait légitime de protestation de la part de citoyens canadiens exerçant les droits que leur garantit la démocratie. Ce n'est pas une mince tâche, je vous le concède volontiers, de définir ce qui constitue une menace à la sécurité du Canada. Le projet de loi pourrait préciser, par exemple, qu'il s'oppose aux activités d'espionnage par des étrangers et aux actes de violence tels que le sabotage par des étrangers ou des Canadiens et développer ces deux thèmes de façon plus précise. A mon sens, c'est une faiblesse de ne pas l'avoir fait.

Mise à part la définition des menaces, je ne vois pas d'inconvénient grave au pouvoir qu'on a conféré à l'organisme dans ce projet de loi. Il est nécessaire qu'un service de renseignement de sécurité ait le pouvoir d'intercepter des communications et d'obtenir des renseignements au moyen de mandats délivrés par des juges. Il est important qu'il en soit ainsi. Je devrais ajouter, en poursuivant la comparaison que j'ai établie plus tôt entre la nature des enquêtes de sécurité et des enquêtes criminelles, que le service des enquêtes criminelles de la police a besoin des pouvoirs conférés à l'organisme civil dans le projet de loi. En Colombie-Britannique, la police a le pouvoir, moyennant un mandat délivré par un juge, d'ouvrir le courrier des suspects à seule fin de contrôler l'importation des narcotiques. Cependant, elle n'a toujours pas le pouvoir de le faire sans mandat. Mon dernier propos touche les dispositions concernant la responsabilité. Le directeur de votre nouvel organisme, qu'il fasse partie ou non de la GRC, doit être obligé de rendre compte au Solliciteur général et celui-ci doit avoir le pouvoir de passer outre aux décisions du directeur. Toutefois, le paragraphe 6(3) n'est pas formulé en ce sens parce qu'il interdit au ministre de passer outre à la décision du directeur sur la question de savoir si le service devrait recueillir des renseignements sur une personne ou un groupe de personnes. J'aimerais lire au comité les remarques faites à ce sujet à la Chambre des communes le 26 juin 1969 par l'honorable Robert Stanfield au cours du débat sur la Commission royale MacKenzie; M. Stanfield a déclaré:

[*Text*]

I am sure that members of Parliament accept the necessity that much of the security operation is conducted outside our purview. What would be cause for grave concern would be any thought that much of the operation is beyond the ken of the Ministry or the Prime Minister; that there are not ministers, elective and responsible members of Government to whom the entire security operation is an open book, who have continuing access to everything that is going on in that area, and who give proper, responsible, political, civilian direction to the operation on a continuing basis. None of us would want to see a security operation in this country running under its own steam and answerable only to itself—a Government, so to speak, within the Government. The very decision as to what affects security and what does not, what must be secret and what public, is finally a matter of political decision and judgement. The effective supremacy of the civilian authority must never be compromised in this matter.

Those remarks of Mr. Stanfield were made, I think, in a non-partisan way on an important matter touching very directly on what is before us in this bill.

I do agree with the concept of an Inspector Gen as set out in the bill, and I believe that the concept could apply equally well to a security service within the RCMP. I have no difficulty, either, with the concept, Mr. Chairman, of an oversight committee made up of active or former parliamentarians or others. I believe that external security is important and, with the right vested in the Inspector Gen and a responsible Standing Committee on Justice and Legal Affairs, an external review could be conducted by means of special *in-camera* sittings without creating another review body. I would prefer, therefore, to have the Standing Committee on Justice and Legal Affairs, sitting *in-camera,* if necessary, deal with this, rather than a special body of former privy councillors. To me, that would be a preferable route, and the experience, as I know it, of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs has been that there have been no breaches of confidence arising out of that committee and that there has been a high degree of integrity shown by parliamentarians in dealing with that subject.

Mr. Chairman, I have tried to spare you a detailed, clause-by-clause analysis of the bill, having read much of the testimony given to your committee by my colleagues and by others. May I say, in conclusion, that I believe it is appropriate that the federal government has taken this initiative. I am aware of the difficulties associated with achieving the correct balance between the right of the individual and the duties of the state. I agree that a legislated mandate for national security is required, but I say to you in the strongest way that to separate the security service from the RCMP will be a tragic mistake. That is not a solution in the best interest of Canadians.

Individual Canadians, and certainly citizens of British Columbia, want their national police force, the Royal Canadian Mounted Police, to continue to be charged with the respon-

[*Traduction*]

Les députés acceptent, j'en suis sûr, la nécessité que la plupart des opérations de sécurité se fassent en dehors de nous. Ce qui devrait nous préoccuper gravement serait l'éventualité qu'elles échappent à l'autorité du cabinet ou du premier ministre; qu'il n'y ait pas de ministre, de membres élus et responsables du gouvernement, à qui toutes les méthodes et pratiques de sécurité soient un livre ouvert, qui aient sans cesse accès à tout ce qui se fait dans ce domaine, et qui donnent une direction juste, responsable, politique, civile et permanente à ces opérations. Nul parmi nous ne voudrait que les opérations de sécurité dans notre pays soient entièrement autonomes et ne soient comptables qu'envers elles-mêmes, ce qui constituerait en fait un gouvernement au sein du gouvernement. Que faut-il considérer comme pouvant porter atteinte à la sécurité ou comme étant inoffensif à cet égard? Que faut-il garder secret et que peut-on rendre public? Voilà des décisions qui, en définitive, sont matières à des décisions politiques. La suprématie efficace de l'autorité civile ne doit jamais être compromise à cet égard.

A mon avis, M. Stanfield s'est prononcé sans parti pris sur une question importante qui touche directement les aspects du projet de loi que nous étudions ici.

J'approuve le principe de l'inspecteur général défini dans le projet de loi et j'estime qu'il pourrait s'appliquer aussi bien si le Service de sécurité faisait partie de la GRC J'accepte aussi sans difficulté, monsieur le président, celui d'un comité de surveillance qui serait composé d'anciens ou d'actuels parlementaires ou d'autres membres. Je crois que la sécurité extérieure est importante et avec l'existence de l'inspecteur général et d'un Comité permanent de la justice et des questions juridiques responsable, un examen des relations avec l'étranger pourrait être effectué au cours de séances spéciales tenues à huis clos sans qu'il soit nécessaire de former un autre organisme de surveillance. Je préférerais donc que ce soit le Comité permanent de la justice et des questions juridiques qui s'occupe de cette question, en siégeant à huis clos au besoin, plutôt qu'un organisme spécial composé d'anciens membres du Conseil privé. A mon avis, cette décision serait préférable et d'après mon expérience au Comité permanent de la justice et des questions juridiques, aucun abus de confiance n'y a été commis et les parlementaires chargés d'étudier cette question ont fait preuve de beaucoup d'intégrité.

Monsieur le président, j'ai essayé de vous épargner une analyse détaillée, article par article, du projet de loi après avoir lu les témoignages apportés devant votre comité par mes collègues et par d'autres témoins. En conclusion, j'estime que le gouvernement fédéral a eu raison de prendre cette initiative. Je suis très conscient des difficultés rencontrées pour établir un parfait équilibre entre le droit des particuliers et les devoirs de l'État. Je suis d'avis qu'une loi doit définir le mandat d'un service de sécurité national, mais je crois fermement qu'il serait tragique de dissocier ce Service de la GRC. Cette solution ne servirait pas mieux les intérêts des Canadiens.

Des Canadiens, parmi lesquels il y a sûrement des citoyens de la Colombie-Britannique, veulent que leur force de police nationale, la Gendarmerie royale du Canada, continue d'être

[*Text*]

sibility of protecting national security. They do not want a "British" solution to a Canadian problem with all the hazards of the Philbys, Burgesses and McLeans of the future.

As Attorney General of British Columbia, I am responsible for the administration of justice in British Columbia and the enforcement of the Criminal Code of Canada. I do not wish to see an erosion of that responsibility. I am accountable for the effective delivery of police services. To discharge my responsibilities and maintain my trust, I know—and must know—what criminal activity is taking place in British Columbia, and I must have a co-ordinated approach both to security and to organized crime.

I thank you for inviting me to appear before the committee. I shall do my best in answering all questions put to me, but I do not consider myself a competent witness on the operation of a security service.

I have brought with me my Assistant Deputy Minister of Police Services, Mr. Robin Bourne. I believe most of you know Mr. Bourne and know that he has had high responsibility in security in the federal Solicitor General's Department for a number of years. So, if I am wanting in answering any questions put to me, I may, with your leave, Mr. Chairman, ask Mr. Bourne to assist me.

The Chairman: Thank you, Mr. Smith.

Senator Buckwold?

Senator Buckwold: Thank you, Mr. Chairman.

First of all I wish to thank Mr. Smith for what I think is a fair criticism of the two major points raised today, namely, separation of the force and the problem of provincial jurisdiction.

I gather that generally, with the exception of those major points, the thrust of the bill is acceptable to British Columbia.

Hon. Mr. Smith: The thrust of the bill and the notion of a national force to be established by a separate act of Parliament, setting out the accountability of review, is, I believe acceptable.

Senator Buckwold: You feel, then, that the basic design of the proposed new service—and I am not attempting to link it with the RCMP—with the controls and the so-called definition of threats which you have suggested could be cleared up, is basically the kind of thing you would like the RCMP to do by legislative authority.

Hon. Mr. Smith: That is right. The clauses of the bill, which appear to be at variance with the power of the local police and the provinces to prosecute criminal offences, seem to clearly oust the province from its jurisdiction to prosecute a criminal offence if that offence arises out of conduct constituting a threat to security. I am very concerned about those clauses.

I am also alarmed at the manner in which they have been drafted. I can see those clauses being used by persons seeking to escape prosecution by provincial authorities, bizarre as that may sound.

[*Traduction*]

investie du pouvoir de protéger la sécurité nationale. Ils ne veulent pas que nous adoptions une solution «britannique» à un problème canadien avec tous les risques auxquels nous exposeraient d'autres Philbys, Burgesses et McLeans.

En ma qualité de Procureur général de la Colombie-Britannique, je suis responsable de l'administration de la justice en Colombie-Britannique et de l'application du Code criminel du Canada. Je ne veux pas que cette responsabilité soit amoindrie. Je suis responsable de la qualité des services de police. Pour m'acquitter de mes fonctions et continuer d'inspirer confiance, je connais—et doit connaître—les activités criminelles perpétrées en Colombie-Britannique et je dois envisager la sécurité et le crime organisé en coordination avec d'autres services.

Je vous remercie de m'avoir invité à témoigner devant votre comité. Je suis prêt à répondre à toutes les questions qui me seront posées, mais je ne me considère pas compétent en ce qui concerne l'exploitation d'un service de sécurité.

Le sous-ministre adjoint des Services de police de ma province, M. Robin Bourne, m'accompagne. J'imagine que la plupart d'entre vous le connaissent et savent qu'il a occupé des fonctions importantes dans le domaine de la sécurité au ministère du Solliciteur général pendant de nombreuses années. J'aimerais, avec votre permission, monsieur le Président, pouvoir faire appel à lui pour répondre aux questions.

Le président: Merci, monsieur Smith.

Sénateur Buckwold?

Le sénateur Buckwold: Merci, monsieur le Président.

Je veux d'abord remercier M. Smith d'avoir fait une critique que j'estime juste des deux principaux points à l'étude aujourd'hui, à savoir l'autonomie du Service de sécurité et le problème de la juridiction provinciale.

Je crois comprendre qu'en général, à l'exception de ces deux points importants, l'intention du projet de loi est acceptable pour la Colombie-Britannique.

L'honorable M. Smith: L'intention du projet de loi et le fait d'adopter une loi expressément pour constituer une force nationale et définir la responsabilité de la surveillance est, à mon avis, acceptable.

Le sénateur Buckwold: Vous estimez alors que le mandat de base du nouveau service proposé—et je ne cherche pas à l'associer avec la GRC—en supposant que les contrôles et la prétendue définition des menaces soient précisés, comme vous l'avez laissé entendre, englobe essentiellement le genre d'activités que vous aimeriez voir confier à la GRC par la loi.

L'honorable M. Smith: C'est exact. Certaines dispositions du projet de loi semblent porter atteinte au pouvoir qu'ont la police locale et les autorités provinciales d'engager des poursuites au criminel; les provinces semblent clairement dépouillées de leur pouvoir d'instruire des offenses criminelles quand celles-ci s'inscrivent dans le cadre d'une affaire de menace à la sécurité. Ces dispositions m'inquiètent beaucoup.

Leur formulation n'est pas sans me tracasser aussi. J'imagine qu'elles pourraient être invoquées par des criminels cherchant à échapper aux poursuites des autorités provinciales, aussi étonnant que cela puisse paraître.

[*Text*]

Senator Buckwold: We all appreciate that particular concern, and that is one of the committee will have to deal with. Perhaps I can talk basically about the major philosophical decision of whether we should separate the force.

Other than from the provincial attorneys general, this committee has heard evidence, to the effect that we should have a separate force. From what I have heard it seems that most of the so-called professional witnesses—those closely associated with this service such as the police intelligence service—believe that a separation is required, as was recommended by the Mackenzie Commission and the McDonald Commission.

Do you really think that we do not require a specialized kind of training for the members of the intelligence service as opposed to the general police training which RCMP officers undergo in Regina? Do you think, if we are to retain the RCMP, we should have a separate force with the RCMP label so that those who wish to go into the intelligence section would then be accepted into that kind of training and thereby have a sophisticated intelligence service training that we have been led to understand is essential in this modern day of high technology? Is that the kind of thing you are talking about?

Although all officers of the RCMP go through the excellent training program at Regina, that hardly qualifies them for this type of service, which is a career unto itself.

Hon. Mr. Smith: I agree with you. I do not think the security work done by the RCMP should be done by someone who has only basic police training given at the RCMP Academy. I believe those people would require specialized training.

I was trying to make the analogy of the metropolitan and RCMP war against sophisticated, modern, commercial crime. Those officers need specialized training, and many of them have not had that training but have learned it on the job. They need accounting and other specialized training.

I think the RCMP can, within the force, give that specialized training and can obtain specialized training which is required for security surveillance and security work, just as they require that kind of training to deal with organized crime.

Senator Buckwold: We have had pointed out to us that the RCMP by tradition is an independent police force that very much resents—in fact, resists—basic direction by the government itself, and that the Commissioner would likely resign if the Solicitor General gave him direction. That results from its 100 years of history. However, you have told us that it is important that this security intelligence group be closely controlled by the Solicitor General in that he should be able to give certain directions which the members of that group should follow. I am trying to relate the two views.

Hon. Mr. Smith: Well, you are never going to balance those two problems precisely; one just does one's best with them. If one believes that a police force should be an entity on its own

[*Traduction*]

Le sénateur Buckwold: Nous sommes tous conscients de ce problème et le comité devra y voir. Je voudrais parler essentiellement d'une grande décision philosophique à prendre concernant l'autonomie éventuelle du service.

A ma connaissance, a part les procureurs généraux des provinces, les témoins à notre comité ont préconisé la formation d'un service distinct. Il semble, d'après ce que j'ai entendu dire, que la plupart des soi-disant témoins professionnels—ceux qui sont associés de près à ce service comme le Service du renseignement de la police—estiment qu'une séparation d'avec la GRC est nécessaire, conformément aux recommandations des commissions Mackenzie et McDonald.

Croyez-vous vraiment qu'il n'est pas nécessaire de soumettre les membres du service du renseignement à une formation spécialisée différente de la formation générale que les agents reçoivent à Regina? Pensez-vous, dans le cas du maintien de la GRC, que nous devrions établir un service autonome, identifiés à GRC, pour ceux qui désirent y travailler puissent recevoir une formation spécialisée qui, d'après ce qu'on nous a fait comprendre, est essentielle dans notre monde de technologie de pointe? Est-ce que vous dites?

Quoique excellent, le programme de formation que tous les agents suivent à Regina, ne les prépare guère au travail qui les attends dans ce service et qui est une profession en soi.

L'honorable M. Smith: Je suis d'accord avec vous. Je ne crois pas que le travail de sécurité de la GRC devrait être assuré par des employés n'ayant suivi que la formation de base du Collège de la GRC Je crois que les membres de ce service devraient avoir une formation spécialisée.

Je voulais faire une analogie avec la guerre menée par la police métropolitaine et la Gendarmerie contre le crime organisé, moderne et commercial. Ces policiers ont besoin d'une formation spécialisée; pourtant, beaucoup ne l'ont pas, mais ont été formés sur le tas. Ils doivent avoir des connaissances en comptabilité et dans d'autres domaines spécialisés.

Je pense que la GRC peut offrir cette formation et obtenir que ses membres acquièrent la formation spécialisée nécessaire à l'exécution du travail de sécurité, tout comme elle exige une formation spécialisée pour ceux qui s'occupent du crime organisé.

Le sénateur Buckwold: On nous a souligné que la GRC est par tradition, une force policière indépendante qui n'apprécie pas beaucoup—et, en fait, refuse—de recevoir la moindre directive du gouvernement et que le Commissaire pourrait fort bien démissionner si le Solliciteur général s'avisait de lui donner des ordres. C'est une attitude qu'explique ses 100 ans d'histoire. Toutefois, vous nous avez dit qu'il est important que le Service du renseignement de sécurité soit étroitement contrôlé par le Solliciteur général c'est-à-dire que ce dernier devrait être en mesure de lui donner des instructions et que le service devrait les suivre. J'essaie de rapprocher ces deux points de vue.

L'honorable M. Smith: Vous ne parviendrez jamais à établir l'équilibre parfait entre ces deux points de vue; on ne peut que faire de son mieux. Si l'on croit qu'une force policière doit être

[*Text*]

without ultimate accountability to someone who is elected, then I do not think the result would be any different in the case of a security service from what it would be with a police force. You may well have a police force in this country which could decide that it wanted to investigate people who are participating in anti-war demonstrations but who are demonstrating in a peaceful way and not in a conspiratorial way. In that event, the members of the security intelligence group would infiltrate the protesting groups and could proceed far down the road with a view to laying charges. I am saying that someone in a province—the Solicitor General or the Attorney General of a province—should be in a position to ultimately say that things have gone far enough, that no charges will be laid because no criminal activity has taken place.

That decision should not be made ultimately by a police officer. That does not take place in my province; I know things are different in other provinces. I know that in a number of provinces the police are given the authority to lay charges without a prosecutor intervening and deciding on the basis of his legal training whether the charges should be laid. In my province the prosecutor, who is responsible to me, makes that ultimate decision. As well, senator, if I were to interfere with the police laying a charge through political motivation or for parapolitical motives then the chief of police or the Commissioner of the RCMP would no doubt do exactly what you said. He would say: "I am not going to take that kind of political interference. I cannot discharge my responsibilities, Mr. Attorney General, and I must resign." Then I would be in deep trouble, too.

Senator Buckwold: You do not agree that there is a difference between highly secretive—which is not a good word—foreign espionage activity in Canada as against a routine criminal offence?

Hon. Mr. Smith: Yes, there is a big difference in degree, and, of course, it involves danger to the state, but I do not think there is a difference in the principle that ultimately someone other than the agency who is gathering this information has to have some superintendence over what is being done, and there has to be accountability.

Senator Buckwold: You just said that a chief of police of a Vancouver police department would not very likely take political advice whereas he would have to in this so-called espionage activity. Are you prepared to accept that?

Hon. Mr. Smith: No, I think that again there might be an occasion when he could not accept what he was told by the Solicitor General and he might have to resign. The difference would be that because of the element of secrecy envisaged in the statute that might not be made public. I still believe that the Solicitor General and a parliamentary review committee of some kind has to have superintendence over what the security agency is doing, and that can happen just as well withink the RCMP as it can separately.

[*Traduction*]

indépendante et ne pas avoir à rendre de comptes aux élus. je ne crois pas qu'il y aurait une grande différence entre un service de sécurité et une force policière. Une force policière au pays pourrait fort bien décider de faire enquête sur des gens qui participent à des manifestations pour la paix de façon pacifiquement, sans intuition de conspiration. En pareil cas, les membres du service du renseignement de sécurité s'infiltreraient parmi les groupes protestataires et pourraient exercer une surveillance poussée en vue de porter des accusations. A mon avis, le Solliciteur général ou le procureur général d'une province devrait être en mesure d'intervenir en dernière analyse pour mettre fin à l'enquête et interdire que des accusations soient portées s'il n'y a peu eu d'activités criminelles.

Cette décision ne devrait pas être prise par un agent de police. Ca ne se fait pas dans ma province mais je sais que ça se passe différemment dans d'autres provinces. Je sais que dans un certain nombre de provinces les policiers ont le pouvoir de porter des accusations sans qu'un procureur intervienne pour déterminer, d'après sa formation juridique, si des accusations doivent être portées. Dans ma province, le procureur, qui est comptable devant moi, prend cette ultime décision. En outre, sénateur, si je devais m'immiscer dans une poursuite policière pour des motifs politiques ou parapolitiques, le chef de la police ou le commissaire de la GRC ferait sans doute exactement ce que vous avez dit. Il refuserait d'accepter ce genre d'ingérence politique et considérant qu'il ne peut plus s'acquitter de ses responsabilités, présenterait sa démission. Je serais alors dans un sale pétrin.

Le sénateur Buckwold: Vous ne voyez pas de différence entre l'espionnage étranger au Canada—qui a un caractère très secret—et une infraction ordinaire au Code pénal?

L'honorable M. Smith: Si, il y a une grosse différence de niveau l'espionnage présente évidemment un danger pour l'État, mais je ne crois pas qu'il y ait de différence en ce sens que le principe selon lequel une autorité indépendante du service chargé de recueillir ce genre de renseignements doit ultimement avoir un certain droit de regard sur ses activités s'applique de la même façon. Il faut que joue le principe de la responsabilité.

Le sénateur Buckwold: Vous venez juste de dire qu'un chef ou un service de police de Vancouver refuserait vraisemblablement d'accepter toute forme d'ingérence politique dans le cours normal de ses activités alors qu'il y serait contraint dans une prétendue activité d'espionnage. Êtes-vous prêt à accepter cela?

L'honorable M. Smith: Non, j'estime encore une fois qu'il se peut qu'il ne puisse accepter des ordres du Solliciteur général et devrait démissionner. La différence tiendrait au fait qu'à cause de la nature éventuellement secrète l'activité en cause, les raisons de son geste ne pourraient être rendues publiques. Je crois toujours que le Solliciteur général et un comité de surveillance parlementaire devraient avoir un droit de regard sur les agissements du Service de sécurité, et cela peut se faire aussi bien s'il demeure sans la tutelle de la GRC que s'il la quitte.

[*Text*]

Senator Godfrey: Referring to Part IV which you have concern about, and I do as well, we heard evidence from the police that there had been no problem in the past and it worked very well, and I think we are going to have people back to ask them about that, because if everything is working well it is up to them to show this is an improvement. Referring to this question of requiring the consent of the Attorney Gen for prosecution, I can see where there might be a highly sensitive security problem where they would not want a prosecution by an attorney general and there might be some difference of opinion. As a compromise, perhaps we could eliminate the requirement for consent but give an overriding power of veto in special cases to the federal Attorney Gen in the event of a disagreement. I gather it has worked well so far. There has never been an argument, but there could be an honest difference of opinion. In the crunch, if it is the opinion of the federal Attorney General, should not his opinion prevail in the very rare case which would crop up from time to time? If you did have that veto power only as a compromise, what would be your reaction to that?

Hon. Mr. Smith: I guess it would be a slight improvement over clause 52 as it is now, but my main point was that if you have this operation under the RCMP and they are tied in in the provinces, as they are in every case with the provincial Attorney General, you do not get those kinds of decisions being made. You would not get a provincial Attorney Gen going ahead and prosecuting somebody in the province for robbery or breaking and entering where that act is part of a security scheme. It would not occur if they were working together, but when you have a separate agency that does not talk to the RCMP and does not talk to the local police force except when something like this arises, then you are likely to have the clash. You do not effectively deal with the clash, I think, regardless of who does the prosecuting under the act. You only deal with it by having them tied together operationally in the province. The RCMP and large municipal forces have a way of knowing that they had better not move on this character because he is part of something bigger and that they should stay out of it. Merely because the Attorney General of Canada can decide in the ultimate whether a charge should be laid or not, that is not going to matter because you still could have your operation blown.

Senator Godfrey: You are recommending that instead of the review board a parliamentary committee would be sufficient. Personally, I am rather impressed with another alternative, namely that the review board should report to a parliamentary committee. Having seen how parliamentary committees work, my concern is whether that parliamentary committee really would have the time to dig into the minutiae. I think the complaint procedure which is provided for is a great improvement on security clearance. Would a parliamentary committee be able to replace a review board in that procedure?

[*Traduction*]

Le sénateur Godfrey: Revenons à la Partie IV qui vous préoccupe autant que moi. Nous avons entendu des témoignages de représentants des corps policiers selon lesquels ce genre de situation n'avait présenté aucune difficulté antérieurement, que tout fonctionnait comme sur des roulettes; je crois que certaines vont revenir leur poser des questions à ce sujet, puisque si tout va si bien, il leur faudra prouver que ce changement constitue une amélioration. Pour ce qui est d'exiger le consentement du procureur général avant qu'une poursuite ne soit intentée, je comprends que cela pourrait avoir un problème de sécurité très délicat dans un cas où on ne souhaiterait pas que ce soit le procureur général qui intente une poursuite, ce qui est susceptible d'entraîner des divergences d'opinions. En guise de compromis, nous pourrions peut-être éliminer la nécessité d'un consentement mais accorder au procureur général un droit de veto en cas de désaccord dans les cas spéciaux. Je crois que ce principe a bien fonctionné jusqu'ici. Il n'y a jamais eu de conflit déclaré, mais il peut y avoir une honnête divergence d'opinion. Dans une situation critique, l'opinion du procureur général fédéral ne devrait-elle pas prévaloir dans les cas très rares de divergence d'opinion qui se présenteraient de temps à autre? Si l'on vous accordait ce droit de veto à titre de compromis uniquement, quelle serait votre réaction?

L'honorable M. Smith: J'y verrais une légère amélioration par rapport à l'article 52 sous sa forme actuelle, mais je voulais surtout faire ressortir que si pareille opération est effectuée par la GRC en collaboration avec les provinces, et donc avec le procureur général provincial, comme c'est toujours le cas ce genre de problème décisionnel ne se pose pas. Un procureur général provincial ne décidera pas d'intenter des poursuites pour vol ou effraction si ce crime est lié à une question de sécurité nationale. Le problème ne se pose pas si les deux corps policiers travaillent ensemble, mais si vous avez un organisme distinct qui n'a aucune relation avec la GRC ni avec la police locale sauf dans une situation de ce genre, il y aura conflit. Et je crois qu'il n'y a aucune solution miracle, peu importe qui intente les poursuites en vertu de la loi. La seule façon de faire face ou problème, c'est qu'il ait un lien opérationnel entre les deux services au sein de la province. La GRC et les grands corps policiers municipaux savent qu'il vaut mieux ne pas toucher à tel personnage parce qu'il fait partie d'un réseau. Le fait de conférer au procureur général du Canada le pouvoir de déterminer ultimement si une accusation doit être portée contre lui ou mon en cas de divergence d'opinion n'a aucune importance; l'opération toute entière pourrait quand même être démolie.

Le sénateur Godfrey: Vous dites qu'un comité parlementaire suffirait plutôt qu'un comité de surveillance. Je suis personnellement attiré par une autre solution, à savoir un comité de surveillance qui devrait faire rapport à un comité parlementaire. Sachant comment fonctionnent les comités parlementaires, je me demande si un tel comité aura suffisamment de temps pour s'arrêter investiguer en détail les cas soumis. J'estime que la procédure de plainte prévue constitue une grande amélioration en ce qui concerne l'habilitation sécuritaire. Un comité parlementaire serait-il capable de remplacer

[*Text*]

Hon. Mr. Smith: The fact that there may be three privy councillors who are no longer active does not guarantee any more success than does the existence of a parliamentary committee. But I think the parliamentary committee is used to doing this and can, if it wants to go into what it considers to be suitable areas and dig as deeply as it wishes. I am not unattracted to your idea of having a parliamentary committee look at the findings of the three reviewers, but it involves so much procedure. We end up having reviews on reviews on reviews. The more you create that kind of review bureaucracy, the less likely you are to have any check on what that civilian agency is doing because you have so much review bureaucracy that they never get anywhere.

Senator Godfrey: My final question refers to the override in clause 63 which you mentioned. I have been looking for some kind of compromise and I have changed my mind about it several times. The latest suggestion I would like to try out on you, referring to clause 63(a), is that the director's decision not to target a Canadian resident or landed immigrant could not be overridden by the Solicitor General. If it were a foreign matter, then the Solicitor Gen might override it. That would give protection against political abuse. You would have a sort of double override then because if the director general decides to go ahead against a Canadian resident, the Solicitor General still has the power to override him. If you confine it to that one thing, do you think that that would be a reasonable compromise in order to protect Canadian residents against political abuse?

Hon. Mr. Smith: Obviously, it is an improvement but it does not protect the opposite decision.

Senator Godfrey: My comment on the opposite decision would be that you have the review board and all the other processes. If a decision is made not to go ahead, the review board can handle it, but if you go ahead and investigate a group, which you should not, it is too late eight months later to have a review board come along and say you should not have done it. I just wanted to get your reaction to that.

Hon. Mr. Smith: There is no question about it. That it is better.

The Chairman: Mr. Attorney General, picking up from Senator Godfrey's question about the review committee getting into the minutiae and the parliamentarians getting into it, I imagine that you are aware of what was involved in the McDonald Commission in terms of review. Without considering the deep involvement in ongoing files, could we seriously contemplate having parliamentarians perform that task? Would it be physically possible for them to do so?

[*Traduction*]

un comité de surveillance dans l'application de cette procédure?

L'honorable M. Smith: Il est fort possible que trois anciens membres du Conseil privé n'aient pas plus de succès qu'un comité parlementaire, mais j'estime qu'un comité parlementaire a l'habitude de ce guere de travail d'investigation et qu'il peut, s'il le veut, entrer autant dans le détail qu'il le juge souhaitable. Votre idée de faire examiner les conclusions des trois membres du comité de surveillance par un comité parlementaire ne me déplaît pas, mais elle implique un processus trop complexe. On n'en finit plus d'examiner. Plus vous créez de un appareil bureaucratique lourd moins vous avez de chance de pouvoir contrôler les agissements de cet organisme civil. La bureaucratie empêche d'arriver à des résultats concrets.

Le sénateur Godfrey: Ma dernière question a trait à l'annulation d'une décision dont fait état l'article 63, comme vous l'avez mentionné. J'ai cherché un compromis sur cette question et j'ai changé d'idée plusieurs fois. La dernière suggestion que j'aimerais vous proposer, en ce qui concerne le paragraphe 63(a), est que la décision prise par le directeur de ne pas espionner un citoyen canadien ou un immigrant reçu ne puisse être annulée par le solliciteur général. Par contre, s'il s'agissait d'un étranger, le solliciteur général pourrait l'annuler. Cela offrirait une certaine protection contre les abus politiques. Vous auriez un genre de double annulation parce que si le directeur général décidait d'aller de l'avant et de soumettre un citoyen canadien à une surveillance, le solliciteur général aurait toujours le pouvoir d'arrêter l'opération. Si on se limitait à cela, croyez-vous que cette mesure constituerait un compromis raisonnable pour protéger les citoyens canadiens contre les abus politiques?

L'honorable M. Smith: Il s'agit manifestement d'une amélioration mais elle n'offre pas de protection contre la décision opposée.

Le sénateur Godfrey: En cas de décision contraire, vous pourrez toujours avoir recours au comité de surveillance et à toutes les autres instances. Si on décide de ne pas poursuivre l'opération, le comité de surveillance peut examiner cette décision, mais si on décide d'aller de l'avant et de faire enquête sur un groupe qui ne le justifie pas, il sera trop tard huit mois après pour demander à un comité de surveillance de dire qu'on a eu tort de le faire. Je voulais simplement obtenir votre réaction à ce sujet.

L'honorable M. Smith: C'est évidemment mieux.

Le président: Monsieur le Procureur général, pour en revenir à la question du sénateur Godfrey au sujet de la capacité du comité de surveillance de faire un travail d'enquête approfondi et de la possibilité d'en charger un comité parlementaire, j'imagine que vous êtes au courant de ce qu'ont exigé les travaux de la commission McDonald en termes d'examen. Sans tenir compte des dossiers courants, pourrait-on sérieusement envisager de faire effectuer cette tâche par des parlementaires? Serait-il physiquement possible pour eux de le faire?

[*Text*]

Hon. Mr. Smith: I don't know, Mr. Chairman, that I am sufficiently knowledgeable of the extent of the ongoing file problem to make a useful comment on that.

I see your point about the difficulty in which it would put active parliamentarians. Indeed, it was the idea of having Privy Councillors, as opposed to the present parliamentary review committee, that appealed originally. They would not have the problem of being close to any of the active files.

The Chairman: I imagine that was so. At the beginning of your submission, you mentioned the creation of a new service. Is that now a fact? You now have a service which is separate from the other branches of the RCMP and which reports to a deputy commissioner. According to the evidence the committee has heard, you are transferring a large percentage of the members of this service to another deputy head, and it will evolve separately. Is that the creation of a new service?

Associated with that is the question of administrative difficulties. I understand that the interface between the Criminal Investigations Branch, for example, and the Security Service is now that as between two separate entities. Great care is taken to make sure that is so. I am wondering whether we are even seeing a change in the degree, much less in the kind, of administrative interrelationships as a result of separation.

Hon. Mr. Smith: You certainly would in British Columbia, because, although it is true that the security branch and the criminal branch operate separately, they both operate through one commanding officer in the province with the RCMP. That commanding officer is aware of all the major criminal investigations that are going on and knows, of his own personal knowledge, exactly what is happening in that branch. With his knowledge of the other branch, he is able to prevent clashes, interferences and operational nightmares of the type we have been hypothesizing about.

If you set up a separate branch, you might strive towards exactly the same, but very soon after it becomes a separate branch it will lose its peace officer quality. It will attract people with backgrounds and training that are different from a police officer's. It will be accountable to its own agency and will not have any operational tie-in with the police. I think it will drift apart from the police very quickly.

If that is the object, so be it, but I do think there will be serious clashes with the criminal investigation arm.

The Chairman: But the service is not now accountable to the commanding officer; he may be aware of it, but it is not accountable to him.

Hon. Mr. Smith: He has knowledge of it.

The Chairman: And he will have that knowledge through this special branch, and it will be accountable to him. In the view of some of the witnesses who appeared before the committee, this will offer a greater check than now exists in terms of the observance of law and order.

[*Traduction*]

L'honorable M. Smith: Monsieur le président, je crains de ne pas en savoir assez sur cette question pour formuler une observation valable.

Je comprends la difficulté que cela peut présenter à des parlementaires actifs. Au début, c'est d'ailleurs cette idée d'un comité formé de membres du Conseil privé, plutôt que le comité de surveillance parlementaire actuel, qui nous a séduits. Ces derniers n'auraient pas le problème d'être étroitement associés aux dossiers courants.

Le président: J'ai pensé que c'était la raison. Au début de votre mémoire, vous avez mentionné la création d'un nouveau service. Est-ce chose faite, maintenant? Vous avez désormais un service distinct des autres services de la GRC, qui fait rapport à un commissaire adjoint. Selon des témoignages entendus par le comité, vous mutez un important pourcentage des membres de ce service sous les ordres d'un autre chef et le nouveau service évoluera de façon indépendante. Est-ce cela la création d'un nouveau service?

Se greffent à cela des difficultés administratives. Je crois savoir que les rapports entre le service des enquêtes criminelles, par exemple, et le Service de sécurité sont ceux de deux entités séparées. On prend bien soin de s'assurer qu'il en est ainsi. Je me demande si nous verrons même un changement de niveau—sinon de nature—dans les relations administratives par suite de la séparation des deux services.

L'honorable M. Smith: Vous le verriez certainement en Colombie-Britannique parce que, s'il est vrai que le service de sécurité et que le service des enquêtes criminelles opèrent de façon distincte, ils relèvent tous les deux d'un commandant provincial de la GRC. Celui-ci est au courant de toutes les grandes enquêtes criminelles en cours et sait, de par ses fonctions, exactement ce qui se passe dans ces services. De la sorte, il est en mesure de prévenir les conflits, les ingérences et les cauchemars opérationnels du genre de ceux que nous avons imaginés.

Si vous établissez un service distinct, celui-ci vise normalement les mêmes buts que les autres services, mais très vite, il va se transformer du fait qu'il ne sera plus essentiellement composé d'agents de la paix. Il va attirer des gens de différents milieux et de différentes formations qui sont différents des agents de police. Il sera responsable devant son propre organisme et n'aura aucun lien professionnel avec la police. Je pense qu'il s'éloignera très vite de la police.

Si c'est cela l'objectif visé, tant mieux, mais je crois réellement qu'il y aura des conflits sérieux avec le service des enquêtes criminelles.

Le président: Mais le service n'est pas actuellement responsable devant le commandant; il sait peut-être ce qui s'y passe, mais le service n'est pas responsable devant lui.

L'honorable M. Smith: Il en connaît les agissements.

Le président: Et il le saura par l'intermédiaire de ce service spécial, qui sera responsable devant lui. Selon certains des témoins qui ont comparu devant le comité, cette façon de procéder offrira de meilleures garanties que maintenant pour ce qui est de l'observance de la loi et de l'ordre.

[*Text*]

Do you not see that as an advantage amidst all the other disadvantages that you mentioned?

Hon. Mr. Smith: I see it as a positive attempt of the Solicitor General to address that weakness. I have no doubt that the Solicitor General does believe that a special branch can overcome that problem and can act as a liaison between the Security Service and the Criminal Investigation Branch.

I feel that its success is by no means assured and that the two branches will drift further and further apart and will require a great deal of liaison skill in order not to clash and not to overlap and get into trouble. I recognize that that is what he is trying to do with the special branch, but I am most skeptical that he will succeed.

The Chairman: Turning to what you were saying about targeting, does the Attorney General in the criminal law system target? Is he responsible for targeting?

Hon. Mr. Smith: No, he would have the legal authority to do that, but he would not normally target. He would target, if it came to his attention that some kind of crime was going to be committed, was likely to be committed or the commission of it was advertised. He might then go to the responsible police force to ensure that something was done of a preventive nature or that they were there to keep the peace or to lay charges. However, although he has the authority to target, he does not normally do so. For the most part he is at the other end of the scale and not at the beginning of the justice process.

The Chairman: And even then he is constrained by the countervailance of legal process, judicial oversight, and at some point the participation of defence counsel. His targeting responsibilities are well and truly constrained by semi-automatic regulators.

Hon. Mr. Smith: I think that is true. He has some Criminal Code statutory responsibilities and discretion to target. For instance, there are some classes of offences that can only be prosecuted with his consent. Nudity is one.

The Chairman: But with those constraints. What constraints do you envisage on a minister who would have responsibility for any targeting done by a security force?

Hon. Mr. Smith: I do not think the ingenuity of any legislative draftsman could provide sufficient protection against all exigencies. I do not think it is possible. I would be concerned, however, if he did not have the power to stop a target. If the agency has decided to surveil peace marchers and he hears of it, he should be able to have that target discontinued, or that somebody could do that; in other words, that there be some review of the decision to target. It should not be simply an operational decision, without any check.

[*Traduction*]

Ne voyez-vous pas cela comme un avantage à côté de tous les inconvénients que vous avez mentionnés?

L'honorable M. Smith: Je le vois comme une tentative positive du solliciteur général de corriger cette faiblesse. Je n'ai aucun doute que ce dernier considère qu'un service spécial peut surmonter ce problème et peut faire office de liaison entre le Service de sécurité et le Service des enquêtes criminelles.

J'estime que son succès n'est pas du tout assuré et que les deux services s'éloigneront de plus en plus, ce qui exigera de gros efforts de liaison pour éviter qu'il y ait des conflits, des problèmes de chevauchement et des situations embarrassantes de problèmes. Je reconnais que c'est ce qu'il essaie de faire avec le service spécial, mais je suis plutôt sceptique quant à ses chances de succès.

Le président: Pour revenir à ce que vous disiez au sujet de la détermination d'une cible, est-ce que le procureur général se charge de cette tâche dans le système de droit pénal? Est-il responsable de la détermination des personnes cibles?

L'honorable M. Smith: Non, il aurait le pouvoir de le faire mais il ne le fait pas normalement. Il le ferait s'il apprenait qu'un crime devait être commis ou sera vraisemblablement commis, ou encore si on lui annonçait qu'un crime serait commis. Il pourrait alors s'assurer auprès du corps policier responsable que des mesures préventives ont été prises ou que le corps policier interviendra pour maintenir la paix ou intenter des poursuites. Il est habilité à déterminer des personnes cibles mais ne le fait normalement pas. Il se situe surtout à la fin, et non pas au début du processus judiciaire.

Le président: Même là, il est assujetti aux contraintes que lui imposent le processus juridique, la surveillance judiciaire et, à certains moments, l'intervention de l'avocat de la défense. Ainsi, le pouvoir qu'il a relativement à la détermination des personnes cibles est vraiment limité par des mécanismes de réglementation quasi automatique.

L'honorable M. Smith: Ce que vous dites m'apparaît juste. Le procureur général a, en vertu du Code criminel, certains pouvoirs et une certaine mesure de discrétion en ce qui concerne la détermination des cibles. Ainsi, certaines catégories d'infractions ne peuvent donner lieu à des poursuites qu'avec son consentement. La nudité en est une.

Le président: Mais compte tenu des contraintes que vous venez d'invoquer. D'après vous, quelles sont les contraintes que devrait respecter le Ministre appelé à répondre des décisions du service de sécurité relativement aux cibles à surveiller?

L'honorable M. Smith: si ingénieux soient-il, je ne crois pas que les rédacteurs de textes législatifs puissent prévoir des garanties suffisantes dans toutes les circonstances possibles. C'est tout simplement impossible à mon avis. J'aurais quelque inquiétude, toutefois, s'il n'avait pas le pouvoir d'empêcher la surveillance d'une cible. S'il apprenait, par exemple, que le service de sécurité a décidé d'exercer une surveillance sur des manifestants pour la paix, il devrait pouvoir faire cesser cette surveillance, ou du moins quelqu'un devrait-il avoir ce pouvoir; autrement dit, la détermination des cibles devrait être assujettie à un mécanisme de surveillance, de sorte qu'elle ne pourrait

[*Text*]

The Chairman: You will find that many members of this committee agree with you in that respect. I take it from your answer that you would leave, subject to some sort of override—more explicit, broader, better than the one now provided—the residual targeting responsibility to the head of the security service as an operating responsibility.

Hon. Mr. Smith: Yes, clearly.

The Chairman: Senator Frith.

Senator Frith: Mr. Attorney General, as you obviously understand, the essence of this bill is the separation of security work from the RCMP. As I read your brief, you feel that that is a mistake.

Hon. Mr. Smith: Yes.

Senator Frith: So, you go really right to the heart of the bill. As you probably know from having read the background for that, the idea to separate the security service from the RCMP was not a capricious decision; it was a decision based on certain recommendations. To take one sentence from the report of the Mackenzie Commission, we have the following:

> WE RECOMMEND the establishment of a new civilian non-police agency to perform the functions of a Security Service in Canada.

And McDonald said the same thing in several places.

As against that, you say that individual Canadians want the Royal Canadian Mounted Police, the national police force, to continue to be charged with the responsibility of protecting national security.

The concept from the reports of these two Royal Commissions, and from the evidence we have heard, is that there is a fundamental difference between police work and security work. You have said you do not think they should be separated. You have said that you, as a provincial attorney general, should have responsibility for police work, and you think police work and security work are the same. We have been told that they are different.

Am I being unfair if I put your evidence in those terms? You seem to be saying that we should tell McDonald to look at it again, or just tell the members of that Commission that they are wrong.

Isn't that the fundamental difference between your view and that of the two Royal Commissions and everyone else who considers that there is a difference between security work and police work?

Hon. Mr. Smith: You are partly correct, Senator. I do differ with the fundamental basis of separation, which is the heart of the bill; but I do not—

[*Traduction*]

être le résultat d'une simple décision opérationnelle, qui échapperait à tout contrôle.

Le président: Vous pourrez constater que nombre des membres de ce Comité sont d'accord avec vous sur ce point. Si j'ai bien compris votre réponse, vous seriez en faveur, sous réserve de quelque mécanisme dérogatoire—plus explicite, plus vaste et plus efficace que ce qui est prévu à l'heure actuelle—de laisser au directeur du service de sécurité la responsabilité de la détermination des cibles au niveau opérationnel.

L'honorable M. Smith: Exactement.

Le président: Sénateur Frith.

Le sénateur Frith: Monsieur le Procureur général, comme vous le savez pertinemment, le but de ce projet de loi est d'établir un service de sécurité indépendant de la GRC. Si j'ai bien compris le sens de votre mémoire, vous semblez penser que ce serait là une erreur.

L'honorable M. Smith: En effet.

Le sénateur Frith: Ainsi, vous vous attaquez à l'essence même du projet de loi. Comme vous avez sans doute pu le constater les documents dont se sont inspirés les rédacteurs du projet de loi, ce n'est pas par caprice qu'on a voulu établir un service de sécurité distinct de la GRC, mais pour donner suite à certaines recommandations. Ainsi, dans le rapport de la Commission Mackenzie, nous trouvons ce qui suit:

> NOUS RECOMMANDONS la création d'un organisme non policier qui assumerait, au Canada, les fonctions d'un service de sécurité.

La Commission McDonald fait la même recommandation à plusieurs reprises.

Or, vous dites que les Canadiens veulent que la Gendarmerie royale du Canada, le corps policier national, continue à se voir confier le mandat de protéger la sécurité nationale.

Ce qui ressort des rapports de ces deux commissions royales d'enquêtes, ainsi que des témoignages que nous avons entendus, c'est qu'il existe une différence fondamentale entre les fonctions d'un corps policier et celles d'un service de sécurité. Vous avez dit que les deux rôles ne devraient pas être séparés. Vous pensez que, en votre qualité de procureur général provincial, c'est vous qui devriez avoir la responsabilité des activités policières, qui englobent d'après vous les fonctions de sécurité. Or, d'autres nous ont dit qu'il fallait distinguer entre les deux.

Suis-je injuste en interprétant ainsi votre témoignage? Vous semblez dire que nous devrions inviter les membres de la Commission McDonald à y regarder de plus près ou leur dire qu'ils se sont tout simplement trompés.

N'est-ce pas là la différence fondamentale entre votre point de vue et celui des deux commissions royales d'enquête et de tous ceux pour qui il existe effectivement une différence entre la fonction de sécurité et le rôle d'un corps policier?

L'honorable M. Smith: Vous avez en partie raison, Sénateur. En effet, je ne suis pas d'accord sur la question fondamentale de la séparation des deux fonctions, qui est au cœur même du projet de loi; mais je . . .

[*Text*]

Senator Frith: And the heart of the conclusions of the McDonald and Mackenzie Commissions.

Hon. Mr. Smith: Of course. I think the McDonald and the Mackenzie Commissions were concerned with the failure of the force to carry out an effective and accountable security service, and I think both Commissions concluded, as a result of the experience, that they never could and never would. I do not agree with that. I believe that if it were set up differently and the force was told that it must be done differently, they can carry it out and would carry it out. There may be many now in the force who are so fed up with the notion that they would just as soon not be involved in it; but I think basically the RCMP still would and could carry out security-related duties.

I was not trying to make the point that there is no difference between security work and police work. There is a difference. But—

Senator Frith: But not enough to justify a separate service?

Hon. Mr. Smith: Not enough to justify a separate service, first of all; and secondly, the difference, I believe, has been unduly magnified and wrapped in some kind of special mystique, such that there seems to be the notion that the same sort of sophisticated training is not required for both, with the result that both cannot operate within the RCMP. I believe they can. I believe we can have separate segments of the RCMP, both specialized and highly trained, one on the police side and one on the security side. That is really the point I am trying to make.

Senator Frith: That probably answers my next question—but let me put it, to be sure.

Where do you think McDonald and Mackenzie went wrong?

As I understand what you are saying, you feel they went wrong in not coming out with recommendations as to how the RCMP could do better than they had done, as opposed to coming out and simply saying that the reason the RCMP had not done well is that there is a basic difference between the two functions, and given that difference, the RCMP should not have been asked to perform security-related work.

You think the recommendation should have been to the effect that the RCMP should do better, rather than a recommendation that the RCMP should not try to do security-related work at all?

Hon. Mr. Smith: Yes, that the RCMP should do a better job at security-related work. They should have come out with a mandate for the RCMP to carry out that work, outlining specifically the manner in which that work should be carried out. That is the approach they should have taken, as opposed to drawing the conclusion that the RCMP never could and never would change and implement the procedures necessary to make the security service work.

[*Traduction*]

Le sénateur Frith: Et au cœur des conclusions des commissions McDonald et Mackenzie.

L'honorable M. Smith: Bien sûr. Je crois que les commissions McDonald et Mackenzie voyaient d'un mauvais œil que la GRC n'avait pas su se doter d'un service de sécurité efficace et responsable, et elles en ont conclu qu'elle ne serait jamais en mesure de le faire. C'est là où je m'inscris en faux. Je crois que si elle était appelée à modifier la structure du service ainsi que son mode de fonctionnement, la GRC saurait répondre aux attentes à cet égard. Parmi les membres de la GRC, il y en a peut-être un grand nombre qui en ont ras le bol de toute cette affaire et qui préféreraient s'en laver les mains; mais, au fond, je crois que la GRC serait toujours disposée à exercer les fonctions relatives à la sécurité nationale et en mesure de s'en acquitter.

Ce que j'ai voulu dire, ce n'est pas qu'il n'y a aucune différence entre la fonction de sécurité et le rôle d'un corps policier; il y en a une, mais . . .

Le sénateur Frith: Mais pas assez importante pour justifier l'établissement d'un service distinct?

L'honorable M. Smith: Pas assez importante pour justifier la création d'un service distinct, d'une part; et, d'autre part, on en a exagéré l'importance en l'entourant d'une certaine mystique, à tel point qu'on semble s'imaginer que les deux fonctions n'exigent pas la même formation spécialisée et qu'il est donc impossible de les confier toutes deux à la GRC. Pour ma part, je crois qu'il est effectivement possible d'avoir deux services distincts au sein de la GRC, justifiant tous deux d'une équipe spécialisée et hautement compétente, dont l'une s'occuperait des questions policières et l'autre, des questions de sécurité. C'est là le point de vue que je cherche à présenter.

Le sénateur Frith: Vous venez probablement de répondre à ma prochaine question, mais je vais la poser quand même, pour plus de certitude.

En quoi pensez-vous que les commissions McDonald et Mackenzie se sont trompées?

Si j'ai bien compris vos propos, vous estimez qu'elles se sont trompées en ce sens que, plutôt que de recommander des correctifs afin d'améliorer le service de sécurité de la GRC, elles se sont contentées de conclure que la GRC n'avait pas répondu aux attentes en raison de la différence fondamentale qui existe entre les deux fonctions et que, compte tenu de cette différence, on n'aurait pas dû demander à la force nationale d'assumer la fonction de sécurité.

Vous croyez qu'elles auraient dû recommander que la GRC améliore sa prestation à cet égard, plutôt que de recommander qu'elle ne s'occupe pas du tout des questions de sécurité?

L'honorable M. Smith: Oui, que la GRC améliore sa prestation en ce qui concerne la fonction de sécurité. Elles auraient dû aboutir à un mandat qui aurait établi de façon précise la façon dont la GRC devait s'acquitter de cette fonction. Voilà dans quel sens elles auraient dû orienter leur enquête, plutôt que de conclure que la GRC ne pourrait jamais changer ni appliquer les lignes de conduite nécessaires à la prestation d'un service de sécurité.

[*Text*]

The Chairman: Senator Nurgitz.

Senator Nurgitz: To carry that one step further, did they also not say, or at least imply, that the kind of background and education they would like the members of a security service to have would be something more than would be found within the RCMP?

For example, an individual with a Master's degree in international affairs may not be interested in undergoing the basic RCMP training régime or a multitude of other kinds of work involved in police training, whether it be highway patrol in Alberta or the investigation of offences under the Narcotics Control Act, or what have you.

How does that person fit into the service? The evidence we have had is that taking such individuals and putting them into the paramilitary RCMP set-up has resulted in failure.

Hon. Mr. Smith: But more and more the RCMP, on the criminal justice side, is required to engage the services of people who do not have that paramilitary training. Without people with commercial expertise, they cannot investigate and carry through on a commercial crime investigation such as computer fraud. They are constantly required to use the professional expertise of people who have not undergone that paramilitary training, and I would think it would be the same on the security side, with different expertise being required. In other words, not everyone in the civilian security force would have undergone basic police training. I am not suggesting that everyone involved in security work has to have gone to police college. What I am saying is that a peace officer background is an extremely good beginning for anyone who is going to work in security.

Senator Nurgitz: I agree it is ideal that we have someone who has a couple of degrees in international affairs and who perhaps has ten years of police experience; however, the opportunity of getting such an individual is either slim or nil.

We have heard, for example, that the best and the brightest out of the universities of the Soviet-bloc countries seek to get into the KGB or the military intelligence operation—some for reasons that would not apply in Canada. For example, by entering that service, they could remain loyal to their country while enjoying the great Western life.

In opposition to those individuals, we have in our intelligence operations some very loyal, very dedicated, untrained and uneducated police personnel, and I question whether that makes for a fair fight in the intelligence world.

Hon. Mr. Smith: I do not disagree with your analysis that we need the best and the brightest involved in intelligence work, but why such individuals cannot be recruited into that work under the umbrella of the RCMP quite escapes me. The fact that they have not in the past is not in dispute. But why can't they be in the future? Do you think that such people will

[*Traduction*]

Le président: Sénateur Nurgitz.

Le sénateur Nurgitz: Si nous poussons la chose un peu plus loin, les membres de ces commissions n'étaient-ils pas d'avis ou du moins n'ont-ils pas laissé entendre qu'ils souhaitaient que les membres du service de sécurité justifient de compétences et d'études supérieures à celles que l'on retrouve chez les membres de la GRC?

Ainsi, celui qui détient une maîtrise en affaires internationales n'a peut-être aucun désir de suivre la formation de base de la GRC ni d'accomplir une multitude d'autres fonctions liées à la formation policière, qu'il s'agisse de patrouiller les routes de l'Alberta ou de faire enquête sur des infractions commises aux termes de la Loi sur les stupéfiants, ou que sais-je encore.

Comment une telle personne arrive-t-elle à s'intégrer au service? D'après les témoignages qui nous ont été présentés, l'intégration de ces personnes dans la structure paramilitaire de la GRC s'est soldée par un échec.

L'honorable M. Smith: Mais, de plus en plus, la GRC se voit obligée de recruter des personnes qui ne possèdent pas cette formation paramilitaire pour mener ses enquêtes criminelles. Sans les services de personnes ayant une bonne connaissance du monde des affaires, la GRC ne saurait mener à bien ses enquêtes sur le crime commercial, comme le délit informatique. Elle doit constamment recourir aux services de spécialistes qui n'ont pas suivi une formation paramilitaire, et je crois qu'il en serait ainsi pour les enquêtes de sécurité, même si les compétences ne seraient pas les mêmes. Autrement dit, ce ne sont pas tous les membres du service de sécurité qui auraient reçu la formation policière de base. Je ne voudrais pas que l'on déduise de mes propos que tous ceux qui s'occupent de sécurité doivent d'abord être passés par le collège policier. Mon argument, c'est que la formation dispensée aux agents de la paix constitue un excellent point de départ pour quiconque va exercer des fonctions de sécurité.

Le sénateur Nurgitz: Je suis d'accord avec vous, l'idéal serait que nous ayons quelqu'un qui possède quelques diplômes en affaires internationales et peut-être une dizaine d'années d'expérience en tant que policier, mais nous n'avons pas ou à peu près pas de chances de recruter une telle personne.

Nous avons entendu dire, par exemple, que les meilleurs éléments des universités des pays du bloc de l'Est cherchent à entrer au service du K.G.B. ou de l'organisme chargé du renseignement de sécurité—certains pour des raisons qu ne s'appliqueraient pas au Canada, comme le fait de pouvoir demeurer fidèles à leur patrie tout en jouissant du mode de vie occidental.

Pour notre part, nous comptons dans nos services de sécurité des membres très loyaux et dévoués, mais sans instruction et sans formation, et je me demande s'ils sont vraiment en mesure de tenir tête à leurs homologues des autres pays.

L'honorable M. Smith: Je ne saurais réfuter l'argument selon lequel nous devons pouvoir compter sur les meilleurs éléments dans le domaine du renseignement de sécurité, mais je n'arrive pas à comprendre pourquoi on ne pourrait pas les recruter sous l'égide de la GRC Il est vrai qu'on ne l'a pas fait dans le passé, mais pourquoi ne pourrait-on pas le faire à

[*Text*]

be recruited into a separate civilian agency? In the 1500-odd applications already in for this security service, there will be a wide range of people who will not meet your ideal of being the best and the brightest. Among those applicants will be individuals who have failed as private investigators, individuals who—

Senator Nurgitz: . . . who have read too many spy novels.

Hon. Mr. Smith: Yes, that is right. All of these people are going to be in line, with their curriculum vitae in hand, wanting a job in this new force.

Senator Nurgitz: But surely those are the people who will be rejected. You have not answered my point about having our people, who are not as well trained and not as well educated, coming up against the very best, coming out of the universities of the Soviet-bloc countries.

Leaving that aside for the moment, the impression I have been left with is that the experience with civilians working within the RCMP security service has not been good. From the information I have been able to gather, it has not worked well in that the civilians working for the RCMP security service are treated as outsiders by members of the RCMP.

Perhaps Mr. Bourne is more familiar with that.

Hon. Mr. Smith: I will ask Mr. Bourne to respond.

Mr. Robin Bourne, Assistant Deputy Minister, Police Services, Ministry of Attorney General of British Columbia: In general terms, there is no question that civilian members of the RCMP have not been given the authority or the recognition that is required to operate a security service effectively. I agree with what you say in terms of the past experience. However, given the kinds of crimes that we are faced with today and the sophiticated ways in which they are committed, and the kinds of crimes that we in the law enforcement world have to anticipate in the next decade or so, police forces are going to require equally well educated and sophisticated people.

As the Attorney General has mentioned, we are sadly lacking that kind of person on the criminal investigation side now. I agree with you that in the past we have not been able to inject that kind of expertise into the force. The point, however, is that it is not only needed on the security side but throughout the whole law enforcement community.

Senator Nurgitz: You are telling us that the experience we have had all along is that the civilian in the Special Services Branch is treated as an outsider, and yet your Minister comes before us and says that the answer is to simply bring this expertise in. The evidence is that the experience in that regard is poor.

Mr. Bourne: I agree with you that the experience has been poor; however, I am not persuaded that it has to be that way for the future. You are saying that because of our experience we cannot have any confidence that the right kind of individual will be hired and will be able to function, whether on the

[*Traduction*]

l'avenir? Pensez-vous qu'un service civil distinct aurait plus de succès à cet égard? Parmi les quelque 1,500 candidats qui ont déjà postulé un emploi auprès du service de sécurité, il y en a sûrement un grand nombre qui ne se classeront pas parmi les meilleurs éléments. Il y aura ceux qui n'auront pas réussi en tant que détectives privés, ceux qui . . .

Le sénateur Nurgitz: . . . qui auront lu trop de romans d'espionnage.

L'honorable M. Smith: En effet, tous ces gens vont se préciter, curiculum vitae en main, pour demander un emploi auprès du nouveau service.

Le sénateur Nurgitz: Mais ceux-là seront sûrement refusés. Vous n'avez pas répondu à mon argument au sujet du manque de formation et d'éducation de nos agents, qui ont à se mesurer contre les meilleurs éléments des universités des pays du bloc de l'Est.

Laissons cette question pour l'instant. Si j'ai bien compris, l'expérience a démontré que la présence de civils au sein du service de sécurité de la GRC a posé des problèmes. D'après les renseignements que j'ai pu recueillir, il semble que ces problèmes soient dus au fait que ces civils sont considérés comme des étrangers par les membres de la GRC

M. Bourne connaît peut-être mieux la situation à cet égard.

L'honorable M. Smith: Je vais demander à M. Bourne de répliquer.

M. Robin Bourne, sous-ministre adjoint, services policiers, ministère du procureur général de la Colombie-Britannique: De façon générale, il ne fait aucun doute que les membres civils de la GRC ne jouissent pas de l'autorité ou de la reconnaissance nécessaires au bon fonctionnement d'un service de sécurité. Je suis d'accord avec les conclusions que vous tirez du passé. Toutefois, compte tenu de la nature des crimes auxquels nous devons faire face aujourd'hui et de l'ingéniosité manifestée par les criminels, ainsi que de la nature des crimes que les agents de la paix auront à combattre au cours des dix prochaines années, les corps policiers vont devoir recruter des éléments tout aussi bien instruits et formés.

Comme l'a mentionné le procureur général, ce type de personne fait malheureusement défaut parmi le personnel chargé des enquêtes criminelles. Je conviens avec vous que, dans le passé, nous n'avons pas su doter la GRC de ce genre de compétence. Mais, ces compétences sont essentielles non seulement pour l'exercice des fonctions de sécurité mais de toutes les fonctions liées au maintien de l'ordre.

Le sénateur Nurgitz: D'après ce que vous nous dites, l'expérience a toujours démontré que les civils travaillant au sein de la Direction des services spéciaux sont considérés comme des étrangers, et pourtant votre ministre vient nous affirmer que la solution consiste tout simplement à recruter des personnes ayant ces compétences.

M. Bourne: Je suis d'accord avec vous que notre expérience n'a pas été des plus heureuse, mais je ne suis pas convaincu qu'il doive en être ainsi à l'avenir. Vous dites que, compte tenu de l'expérience passée, nous ne saurions nous attendre que l'on puisse recruter le type de personne ayant les compétences

[*Text*]

criminal side or the security side. McDonald covered this at great length. I do not dispute what has happened in the past, but you seem to be prepared to assume that a civilian organization, an untried organization, will be able to cope with this problem. I think it is probably better to run with an animal we know than an animal we do not know.

Senator Nurgitz: But this animal hasn't done well. That is what you have told us. Your Minister is telling us not to throw out a tried and tested thing, the Mounties. And by the way, no one is saying that the RCMP would be forever shut off from security matters. As I understand it, it would be the security and intelligence gathering functions that would go to this new agency. The RCMP would continue to deal with the police work arising out of such investigations, for which purpose it could certainly bolster its Special Branch. That branch, I am sure, would be involved in the process at some point in the intelligence gathering process, with any investigative police work being carried out by the Special Branch.

I do not want those of us who are questioning this to be seen as anti-RCMP. Indeed we are not. We simply feel that because it has not worked well to date, some of us are thinking that we ought to try a separate specially trained, specially educated security and intelligence gathering service, which would work closely with the Special Branch of the RCMP.

Mr. Bourne: One coudl also argue that intelligence gathering is not the sole preserve of the security service. One could also say that in the past we have been deficient in criminal intelligence gathering; that we are not having as much success in that area as we perhaps should.

I think there is some confusion, if I may say so, with respect, between what is described as routine police work and the kind of organized criminal conspiracies which police forces and attorneys general are now having to deal with. We need a lot better intelligence on that side than we have at the moment.

Senator Nurgitz: That is another problem altogether. There is no doubt that some upgrading is required in that respect. It is the hope of some of us working on this measure that the establishment of a separate service might lead to that kind of improvement.

Hon. Mr. Smith: The RCMP, in its criminal intelligence gathering function, requires individuals with more and more training as criminals become more sophisticated and better financed internationally, whether in the narcotics area or the commercial criminal field generally.

[*Traduction*]

voulues et que celui-ci puisse bien s'acquitter de ses fonctions, qu'il s'agisse d'enquêtes criminelles ou de fonctions de sécurité. La commission McDonald s'est longuement penchée sur cette question. Je ne conteste pas ce qui s'est produit dans le passé, mais le fait que vous semblez prêt à supposer qu'un organisme civil, qui n'a pas encore fait ses preuves, arrivera à résoudre le problème. A mon avis, il vaut sans doute mieux s'en remettre à un animal que l'on connaît.

Le sénateur Nurgitz: Mais cet animal n'a guère eu de succès. C'est bien ce que vous nous avez dit. Votre ministre nous enjoint de ne pas rejeter un organisme qui a été mis à l'épreuve, la GRC. Soit dit en passant, personne n'a laissé entendre que la GRC serait à tout jamais écartée des questions de sécurité. D'après ce que j'ai compris, ce sont les fonctions de sécurité et de collecte de renseignements qui seraient confiées au nouvel organisme. La GRC continuerait à s'occuper des activités policières découlant de ces enquêtes, et elle pourrait certainement à cette fin doter l'équipe des services spéciaux d'éléments hautement compétents. Et je ne doute pas que cette équipe soit appelée à participer à la collecte de renseignements dans le cadre de ces activités policières.

Même si nous doutons qu'il soit sage de confier ce service à la GRC, cela ne veut pas dire que nous avons un parti pris contre la GRC. Il n'en est rien. Mais, comme les résultats n'ont pas été particulièrement heureux jusqu'à présent, certains d'entre nous croient tout simplement qu'il y a lieu de confier les questions de sécurité et la collecte de renseignements à un service distinct, dont les membres justifieraient d'une éducation et d'une formation spéciales et qui travailleraient en étroite collaboration avec la Direction des services spéciaux de la GRC

M. Bourne: Certains pourraient également avancer que la collecte de renseignements de sécurité ne relève pas exclusivement du service de sécurité. Par ailleurs, d'aucuns pourraient affirmer que nous n'avons pas toujours été à la hauteur en ce qui concerne la collecte de renseignements aux fins d'enquêtes criminelles.

Sauf le respect que je vous dois, je crois que l'on confond jusqu'à un certain point les activités policières courantes et les efforts que doivent déployer les corps policiers et les procureurs généraux pour lutter contre les agissements liés au crime organisé. Nous aurions besoin d'être bien mieux renseignés à ce sujet que nous ne le sommes en ce moment.

Le sénateur Nurgitz: C'est là un tout autre problème. Il ne fait aucun doute qu'il y a lieu d'apporter des améliorations à cet égard. Certains d'entre nous espèrent que la création d'un service distinct permettra de réaliser les améliorations nécessaires.

L'honorable M. Smith: Pour mener ses enquêtes criminelles, la GRC doit faire appel à des personnes ayant une formation toujours plus poussée au fur et à mesure que les criminels peuvent compter sur des techniques de plus en plus perfectionnées et sur un financement plus important à l'échelle internationale, que ce soit dans le domaine des stupéfiants ou du crime commercial en général.

[*Text*]

I would argue that the RCMP does provide an umbrella under which that can be done on the security side. You are not going to attract better people or more highly educated people, or the creme de la creme of the universities, into a security service simply because it is a separate civilian force; you are going to have to attract them on the basis that they are going to be able to work in a highly exciting and expanding field. Because the RCMP has not succeeded in doing that sort of thing with its security branch is not, to my mind, an argument to give that function over to a separate agency. It can still be done under the RCMP umbrella, if they are given a clear mandate in respect of that function and it is insisted that they carry it out. Having it under the umbrella of the RCMP provides a better tie-in with the criminal investigation/espionage side of things, without all of the operational difficulties that would be involved in two forces when a criminal matter suddenly becomes one of espionage or is part of some espionage activity.

As a former prosecutor and police board chairman, I have some trouble with a separate agency. I can see a lot of problems in the field with such a set-up. I do acknowledge that the security service within the RCMP has not been successful. We are saying that steps should be taken to make it successful. It will not be made successful simply by creating a new umbrella.

Senator Nurgitz: I too have an extensive background in criminal work, both prosecution and defence, and I too sat on a municipal council and chaired a police commission for six years, and I had all of the same concerns that you have, and I held those concerns until hearing all of the evidence before this committee.

The Chairman: I have Senator Lapointe, to be followed by Senator Riley, following whose questions I would hope to be able to move on to the Law Union of British Columbia.

Senator Lapointe, please.

Senator Lapointe: In paragraph 24 on page 11 of your brief, Mr. Attorney Gen, you say that there is no sworn duty on the part of the members of the proposed agency to take action or to report any offences to the legitimate local law enforcement authority.

While I am not a lawyer, I would have thought that subclause 20(2)(a) would have answered that objection.

Hon. Mr. Smith: It could, yes, if they decided to disclose that information for that purpose. However, there is no requirement that they do so. There is no requirement upon the peace officer in the field. It would be up to the director of the service to do so or not.

The security service investigator would not be looking at things with a view to prosecuting anyone for a criminal offence. That would not be the objective of the security service investigator.

Senator Lapointe: But in the event that they became aware of an illegal act, they would have the authority under paragraph (a) of subclause 20(2) to inform a peace officer of that activity.

[*Traduction*]

Je soutiens que la fonction de sécurité peu s'exercer sous l'égide de la GRC On ne parviendra pas à attirer dans un service du renseignement de sécurité de meilleurs candidats, des personnes beaucoup plus instruites ou la crème des universités du simple fait qu'il s'agit d'une force civile distincte; on y parviendra plutôt en leur faisant miroiter un milieu de travail en expansion et très excitant. Le fait que la GRC ne soit pas parvenue à atteindre cet objectif avec son service du renseignement de sécurité ne justifie pas, selon moi, que l'on confie ce rôle à un organisme distinct. La GRC peut très bien s'en occuper si on lui donne un mandat clair à cet égard et si on insiste pour qu'elle le remplisse. Si le service de renseignement relève de la GRC, il est plus facile de combiner les enquêtes criminelles et celles touchant à l'espionnage, sans être aux prises avec toutes les difficultés opérationnelles qui surgiraient s'il y avait deux services distincts lorsqu'une affaire criminelle se transformerait tout à coup en affaire d'espionnage ou s'y rapporterait.

A titre d'ancien procureur et président d'une commission de police, je ne suis pas favorable à la création d'un organisme distinct. Je peux y voir une foule de problèmes. J'admets que le service du renseignement de sécurité de la GRC n'a pas été une réussite. Nous sommes d'avis qu'il faudrait prendre des mesures pour qu'il le devienne, mais nous n'y parviendrons pas simplement en créant un nouvel organisme.

Le sénateur Nurgitz: J'ai moi aussi beaucoup d'expérience au criminel, tant du côté de la poursuite que de la défense, et j'ai également siégé à un Conseil municipal et présidé une commission de police pendant six ans. J'ai eu les mêmes préoccupations que vous avant d'entendre tous les témoignages qui ont été présentés au Comité.

Le président: Je passe maintenant la parole au sénateur Lapointe, qui la cédera ensuite au sénateur Riley. Après ces questions, j'espère que nous pourrons entendre les témoins de la *Law Union of British Columbia*.

Sénateur Lapointe, je vous en prie.

Le sénateur Lapointe: Au paragraphe 24, à la page 11 de votre mémoire, vous dites que les membres de l'organisme proposé ne sont pas tenus par un serment de prendre des mesures ou de faire rapport des infractions à la force policière locale légitime.

Certes, je ne suis pas avocat, mais je croyais que l'alinéa 20(2)*a*) répondait à cette objection.

L'honorable M. Smith: Cela se pourrait, en effet, s'ils décidaient de communiquer les informations à cette fin. Toutefois, ils n'y sont absolument pas tenus. L'agent de police n'y est pas tenu. Il reviendrait au directeur du service de prendre la décision.

L'enquêteur du service de sécurité ne recueillerait pas les renseignements dans le but de poursuivre quiconque au criminel. Tel ne serait pas l'objectif de l'enquêteur du service de sécurité.

Le sénateur Lapointe: Mais s'il advenait qu'ils soient au courant d'un acte illégal, ils seraient autorisés, aux termes de l'alinéa 20(2)*a*), à en informer un agent de la paix.

[*Text*]

Hon. Mr. Smith: As I read subclause 20(2)(a), it is entirely discretionary on the part of the service. It could happen, but there is no duty on anyone to so report. It is discretionary.

The Chairman: Senator Riley.

Senator Riley: In the event of separation, do you envisage that there would be an immediate and complete transition from the present security service within the RCMP to a civilian intelligence security service by new and untrained personnel?

Hon. Mr. Smith: I am not privy to the plans that the new director might have. As I understand it, it is the intention to transfer a number of people to the civilian agency, with the result that there will be some transition and some continuation of personnel. I assume that to be the case, and I am saying that will be the start; but very soon this special force will have a growth of its own and that growth will come from people without peace officer background. Inside of five or ten years, it will bear very little relationship to the personnel it has now—and some may well say that that is a good thing. I do not think they will stay connected in terms of personnel for very long.

Senator Riley: As I understand it, there will be a strong nucleus of the already well trained security officers of the RCMP who will remain with the proposed civilian security intelligence service, and as well there will be an opportunity for sufficiently well trained members of the RCMP to transfer to the new service.

Given that there are a lot of young men in the present security service of the RCMP and the fact that there will be this opportunity for ongoing transferrals, I would think that the transition would be a very gradual one. You talk about people not being well trained. As I understand it, there are more and more people who are becoming well trained in terms of commercial fraud, Narcotic Control Act offences, and so on. Also, there is no question that the RCMP will remain the national police force.

Hon. Mr. Smith: Senator Riley, you have touched on a number of things. If the intention of the government is that this new force will be comprised of the majority of personnel who are now performing that function within the RCMP, I wonder whether a separate service is required, if these fellows are doing the job so well. If it is just a nucleus—which I believe it will be—to my mind, it will result in a very different force.

Senator Riley: It will be a very strong nucleus.

Hon. Mr. Smith: Certainly the training of RCMP officers in the commercial crime area is improving. We did not mean to suggest that it wasn't. We are simply saying that we are constantly finding that we need more and better trained people to keep up with the modern international criminal. The criminal today has a lot more technology at his disposal, and we are never satisfied that we are far enough ahead.

[*Traduction*]

L'honorable M. Smith: D'après ce que je comprends de l'alinéa 20(2)*a*), cela est laissé à l'entière discrétion du service. Cela pourrait arriver, mais nul n'est tenu d'en faire rapport. Il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire.

Le président: Sénateur Riley.

Le sénateur Riley: S'il y avait séparation, pensez-vous qu'on assisterait à une transition immédiate et complète entre le service de renseignement de sécurité actuel de la GRC et un service du renseignement de sécurité civil constitué de nouveaux employés non formés?

L'honorable M. Smith: Je ne suis pas au courant des plans du nouveau directeur. A ma connaissance, on a l'intention de transférer un certain nombre de personnes à l'organisme civil, de sorte qu'il y aura une certaine transition et une certaine continuation en ce qui a trait au personnel. Je suppose que c'est de cette façon que les choses se passeront au départ, mais très tôt cette force spéciale prendra de l'ampleur et recrutera des gens qui n'auront aucune expérience de la force policière. En moins de cinq ou dix ans, elle ne comptera plus dans ses rangs qu'un petit pourcentage d'anciens employés de la GRC; certains diront peut-être que c'est une bonne chose. Je ne crois pas qu'on conservera beaucoup de membres du personnel de la GRC très longtemps.

Le sénateur Riley: Si je comprends bien, un important noyau d'agents de sécurité déjà bien entraînés de la GRC constituera une partie de l'effectif du service du renseignement de sécurité civil proposé. En outre, des agents assez bien formés de la GRC auront l'occasion de passer au nouveau service.

Étant donné qu'il y a beaucoup de jeunes gens dans le service de sécurité actuel de la GRC et que ceux-ci pourront passer au nouvel organisme, j'ai l'impression que la transition sera très graduelle. Vous parlez de personnes qui ne sont pas bien formées. A ce que je sache, il y a de plus en plus de gens qui sont bien formés dans les domaines de la fraude commerciale, des infractions à la loi sur les stupéfiants et ainsi de suite. En outre, il n'y a aucun doute que la GRC restera la force policière nationale.

L'honorable M. Smith: Sénateur Riley, vous avez abordé un certain nombre de points. Si le gouvernement veut que cette nouvelle force comprenne la quasi-totalité de l'effectif actuel du service de sécurité de la GRC, je me demande d'où vient la nécessité de créer un service distinct si ces personnes font si bien leur travail. S'il ne s'agit que d'un noyau—et c'est ce que je pense—nous aboutirons à une force très différente.

Le sénateur Riley: Il s'agira d'un très gros noyau.

L'honorable M. Smith: Il n'y a pas de doute que la formation des agents de la GRC dans le domaine du crime commercial s'améliore. Nous ne voulions pas laisser supposer le contraire. Disons simplement que nous nous rendons constamment compte qu'il nous faut former plus de jeunes si nous voulons nous maintenir à la hauteur du criminel international moderne. Le criminel d'aujourd'hui dispose d'un plus grand nombre de moyens techniques, et nous ne sommes jamais convaincus d'avoir suffisamment de longueurs d'avance.

[*Text*]

Given that we need that sophisticated kind of expertise in the criminal investigation area, I am sure the same is true, and perhaps even more so, in the security area.

Senator Riley: Surely you are not serious when you state that there would be an infiltration of police rejects and what not into the new security service.

Hon. Mr. Smith: Certainly I think there will be applicants who would fall into those categories. I hope that such individuals will not be hired. There is no doubt that they are going to be applying.

Senator Riley: That is to be expected, of course. You also make mention of the fact that the members of the proposed security service will not have the power of peace officers to arrest. Would there be anything to prevent them from making a citizen's arrest?

Hon. Mr. Smith: One doesn't have very much protection in making a citizen's arrest. I do not think these people would be in a position to make a citizen's arrest. A citizen's arrest is made by someone who actually catches a person commiting an indictable offence, not someone who is listening on an electronic device or picking up snatches of conversation and information that are simply to be pieced together. That individual would not be in a position to simply hang up his listening device and walk into a premise and arrest an individual for the crime of conspiracy to import drugs. He would want to have the power and the protections of that section of the Criminal Code before making an arrest.

Senator Riley: In your brief you make reference to clause 2(d), clause 6(3), and clause 21. I am wondering whether you have any comments to make on clause 14, which has been referred to by a number of the witnesses who have appeared before us.

Hon. Mr. Smith: I have read some of the submissions that have been made on that. It was not my intention to come here and quibble with you about the language of "otherwise" and so on. I can understand the concerns about it; however, I feel that the concerns that I have raised dealing with the separation of the service and the confusion in the administration of justice in the provinces that could arise are much more fundamental. I did not want to scatter my assault and deal with the draftsmanship of every clause. I am going to decline to comment on that.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Attorney General. We appreciate your taking the time and effort to appear before us.

Hon. Mr. Smith: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Honourable Senators, we now have before us the representatives of the British Columbia Law Union. To my right is Mr. Greg Paterson; next to him, Mr. John Stanton; and next to Mr. Stanton, is Ms. Susan Polsky. I understand

[*Traduction*]

C'est la raison pour laquelle nous devons rafiner nos méthodes d'enquêtes criminelles, et je suis convaincu qu'il en va de même, et qu'il faut peut-être même aller plus loin, dans le domaine de la sécurité.

Le sénateur Riley: Vous ne pouvez être sérieux lorsque vous déclarez que le nouveau service du renseignement de sécurité engagerait des candidats qui ont été rejetés par d'autres forces policières.

L'honorable M. Smith: Je suis persuadé qu'il y aura des candidats qui tomberaient dans ces catégories. J'espère qu'ils ne seront pas embauchés, mais il n'y a pas de doute qu'ils poseront leur candidature.

Le sénateur Riley: Il va sans dire qu'il faut s'y attendre. Vous signalez également le fait que les membres du service proposé n'auront pas comme les agents de la paix le droit d'effectuer des arrestations. Y aurait-il quelque chose qui les empêcherait de le faire en tant que citoyen?

L'honorable M. Smith: La personne qui effectue une arrestation en tant que citoyen ne dispose pas d'une grande protection. Je ne crois pas que ces personnes se trouveraient dans une position leur permettant de le faire. Ce genre d'arrestation est effectué par quelqu'un qui surprend une personne en train de commettre une infraction passible de poursuites et non par une personne qui se livre à une écoute électronique, capte des bribes de conversation ou de renseignements qu'il rassemble simplement. Cette personne ne serait pas en mesure d'interrompre son écoute afin de se présenter sur les lieux pour arrêter quelqu'un et l'inculper de complot en vue d'importer de la drogue. Il voudrait avoir les pouvoirs et bénéficier des protections accordées par cet article du Code criminel avant d'effectuer une arrestation.

Le sénateur Riley: Dans votre mémoire, vous faites allusion à l'alinéa 2*d*), au paragraphe 6 (3) ainsi qu'à l'article 21. Je me demande si vous avez quelque chose à dire au sujet de l'article 14 dont ont parlé un certain nombre de témoins qui ont comparu ici.

L'honorable M. Smith: J'ai lu un certain nombre des propositions qui ont été faites à ce sujet. Je n'avais pas l'intention en venant ici d'ergoter avec vous sur l'emploi d'expression comme «autrement» et ainsi de suite. Je puis comprendre les inquiétudes existant à ce sujet, mais j'estime toutefois plus fondamentaux les points que j'ai soulevés concernant la séparation du service et la confusion que cela pourrait entraîner dans les provinces en ce qui a trait à l'administration de la justice. Je ne voulais pas m'éparpiller en traitant de la formulation de chaque article. Je ne ferai donc aucun commentaire là-dessus.

Le président: Merci beaucoup, monsieur le Procureur général. Nous vous remercions d'avoir pris le temps de comparaître devant nous.

L'honorable M. Smith: Merci, monsieur le président.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons maintenant devant nous des représentants de la British-Columbia Law Union. Nous avons à ma droite M. Greg Paterson, immédiatement à ses côtés M. John Stanton et, à côté de celui-ci, Mlle

[*Text*]

that Mr. Paterson will lead off with a general summary of the brief.

The brief itself has beenn circulated. Following your summary, we will put some questions to you.

Mr. Greg Paterson, Representative, The British Columbia Law Union: Thank you, Mr. Chairman. At the outset, I should like to thank Miss Bruce and other members of the staff of the committee for their courtesies in arranging our appearance before the committee.

The deliberations and considerations of this committee have had an impact nationally. They are being watched by people across the country.

The British Columbia Law Union is a member of the Vancouver Coalition to Defeat Bill C-157, the Vancouver Coalition being a coalition of various community groups, including The Civil Liberties Association, the Canadian Bar Association, the B.C. Civil Liberties Association, and a number of citizen and community groups.

There are nine such coalitions across Canada, and they are holding a national day of protest on October 15, to coincide with the thirteenth anniversary of the invocation of the War Measures Act in 1970.

In Vancouver the coalition has decided to change its name to The Coalition to Defeat the Security Service, now that the Solicitor General has announced that Bill C-157 will be redrawn and reintroduced in an amended version. That very much leads to one of the major points of our brief.

I should say, also, that the coalition, as its major function so far in Vancouver, called a public meeting on Bill C-157 at which we handed out copies of the bill and had a number of speakers who attempted to explain the bill and what it could do. Upwards of 400 people attended that meeting—and that in the middle of a province that is hosting a number of meetings and protests in respect of a number of issues. I think that is reflective of an extremely high public awareness in relation to this bill and the issues it raises.

The major points of our brief are summarized. To start with, we ask you to see Bill C-157 within a much larger perspective. All three of us here are practising lawyers, as are most members of The British Columbia Law Union. Mr. Stanton has been a practising lawyer for over forty years, and I for some ten years. In our view, the Canadian political and legal processes are becoming increasingly authoritarian and in many basic ways irrelevant to the democratic needs of Canadians. We see Bill C-157 within that context.

I point out to you that the Vice President of the United States is a former head of the national security agency of that country and the Premier of the Soviet Union is a former head of the national police agency of that country. It seems that security and intelligence matters and authoritarianism are

[*Traduction*]

Susan Polsky. Je crois que M. Paterson nous présentera un bref résumé du mémoire dont un exemplaire vous a été remis.

Quand vous aurez terminé votre résumé, nous vous poserons quelques questions.

M. Greg Paterson, The British Columbia Law Union: Merci, monsieur le président. J'aimerais tout d'abord remercier Mlle Bruce et les autres membres du personnel du Comité de la courtoisie avec laquelle ils ont organisé notre comparution devant le Comité.

Les délibérations et les études du Comité ont eu des répercussions à l'échelle nationale et elles attirent l'attention du grand public d'un océan à l'autre.

La British Columbia Law Union est membre de la Coalition de Vancouver pour le rejet du projet de loi C-157, coalition de divers groupes communautaires dont l'Association des droits civils, l'Association du barreau canadien, la B.C. Civil Liberties Association ainsi qu'un certain nombre de groupes de citoyens et de groupes communautaires.

On compte neuf de ces coalitions au Canada; elles organiseront une journée nationale de protestation le 15 octobre, journée qui coïncide avec le treizième anniversaire de l'invocation en 1970 de la Loi des mesures de guerre.

A Vancouver, la coalition a décidé de s'appeler désormais The Coalition to Defeat the Security Service, maintenant que le Solliciteur général a annoncé que le projet de loi C-157 sera rédigé de nouveau et présenté sous une forme modifiée. Cela explique en grande partie un des principaux points que nous traitons dans notre mémoire.

Je dois dire également que la coalition, comme principale activité jusqu'à maintenant à Vancouver, a organisé une audience publique sur le projet de loi C-157, au cours de laquelle elle a fait circuler des exemplaires du projet de loi et a fait appel à un certain nombre de conférenciers qui ont tenté d'expliquer le projet de loi et ses conséquences. Plus de 400 personnes ont assisté à cette assemblée, et cela au centre d'une province qui est le lieu d'un certain nombre de rencontres et de protestations concernant diverses questions. Je crois qu'il faut y voir un intérêt très grand du grand public à l'égard de ce projet de loi et des questions qu'il soulève.

Voici un résumé des principaux points que nous traitons dans notre mémoire. Premièrement, nous vous demandons d'étudier le projet de loi C-157 dans une perspective beaucoup plus large. Nous pratiquons tous les trois activement le droit comme le font la plupart des membres de la British Columbia Law Union. M. Stranton pratique le droit depuis plus de 40 ans et moi-même depuis une dizaine d'années. A notre avis, les méthodes politiques et juridiques utilisées au Canada deviennent de plus en plus autoritaires et ne répondent plus à bien des égards aux besoins démocratiques des Canadiens. C'est dans ce contexte que nous considérons le projet de loi C-157.

Je vous signale que le vice-président des États-Unis est un ancien chef des Services secrets de ce pays et que le premier ministre de l'Union Soviétique est un ancien chef de la force policière nationale de ce pays. Il semble que les questions de sécurité et de renseignement ainsi que l'autoritarisme attei-

[*Text*]

rising to the top of the political spectrum throughout the world, not simply in Canada or in the Western World.

Our view is that this bill is a culmination of a large number of measures, both at the federal and the provincial levels, causing us to have grave concern about the state of civil liberties and civil rights in this country.

Our view is that the national security of Canada is best ensured by having as democratic a society as possible by broadening and amplifying the state of civil liberties and civil rights in this country.

That is the best security for Canada. The best security for Canada is not to retreat into increasing authoritarianism at all levels, to retreat into closing avenues of public involvement and public dissent. In our view, there is little enough public dissent in Canada at the present time. We ought to be taking measures, legislative and otherwise, to increase the amount and quality of public dissent in Canada, not to put measures forward which are intended to decrease the amount of dissent.

Of course, with the current economic crisis and exceedingly high level of unemployment, the highest level of unemployment in Canadian history, it is no coincidence, in our view, that this kind of proposal comes forward at this time.

The points on pages 1 and 2 of our brief suggest to you how we look at the legal system as a whole. Obviously some of you will disagree with our characterization that the Canadian political and legal processes are becoming increasingly authoritarian and irrelevant. We appeared before the Macdonald Commission on the Economy in Vancouver and Mr. Macdonald opposed that viewpoint most strenuously.

What we urge upon you at page 2 is a complete change in Canadian political and legal affairs, away from restraint and secrecy and authoritarianism toward openness, publicity, and democratic growth.

In our public meeting in Vancouver, we pointed out that it is the mandate of this committee to study the subject-matter of the bill and not the bill itself clause by clause. In our view, from a review of the press reports and the proceedings, there has been far too much attention paid to a clause by clause analysis by those appearing before you and by the press, and everyone else, and not enough to the basic issues involved. In our view, the basic issues involved are as we set out on pages 2 and 3 by way of questions, those questions being:

> Why do we need a government security and intelligence service at all?
>
> If we are to have one, why should it be engaged in domestic counter-subversion activities against Canadian citizens and residents?

At page 2 we use the term "anti-subversion"; I suppose "counter-subversion" is the professional term.

[*Traduction*]

gnent le point culminant du spectre politique partout dans le monde; ce n'est pas un phénomène propre au Canada ou au monde occidental.

Nous estimons que ce projet de loi est l'aboutissement d'un grand nombre de mesures, prises tant au niveau fédéral que provincial, mesures qui nous poussent à nous inquiéter sérieusement de l'état des libertés et des droits civils dans notre pays.

Nous estimons que la meilleure façon d'assurer la sécurité nationale du Canada, c'est de démocratiser la société le plus possible, d'élargir et d'accroître les libertés et les droits civils des citoyens.

C'est la meilleure sécurité pour le Canada. Il s'agit de ne pas se laisser aller à accroître l'autoritarisme à tous les niveaux, à bloquer les moyens de participation et de dissension. A notre avis, dissention il y a très peu de civile au Canada à l'heure actuelle. Il nous faudrait prendre des mesures, législatives et autres, pour accroître la quantité et la qualité de la dissension publique au Canada et non pas prévoir des mesures visant à y mettre un frein.

IL va sans dire que dans la conjoncture actuelle, avec un taux de chômage de plus en plus élevé—le plus haut de l'histoire du Canada—il ne faut pas s'étonner, à notre avis, que l'on propose une chose de ce genre.

Aux pages 1 et 2 de notre mémoire, nous donnons un bref aperçu de la façon dont nous apparaît le système juridique dans son ensemble. Il va sans dire que certains d'entre vous ne seront pas d'accord avec nous lorsque nous disons que les méthodes politiques et juridiques employées au Canada deviennent de plus en plus autoritaires et inadaptées. Nous avons comparu devant la Commission Macdonald sur l'union économique et les perspectives de développement à Vancouver. M. Macdonald s'est dit tout à fait en désaccord avec ce point de vue.

Ce que nous recommandons vivement à la page 2, c'est qu'on abandonne dans les affaires politiques et juridiques du Canada les contraintes, le secret et l'autoritarisme au profit d'une plus grande ouverture d'esprit, de la publicité et de la croissance démocratique.

Au cours de notre assemblée publique de Vancouver, nous avons souligné que ce comité a pour mandat d'étudier la teneur du projet de loi et non pas d'en faire l'étude article par article. A notre avis, si l'on en juge par les rapports publiés dans les médias ainsi que par les délibérations, beaucoup trop d'attention a été accordée à l'analyse article par article par ceux qui ont comparu devant vous, par les médias et par n'importe qui d'autre, alors que les questions fondamentales en cause n'ont pas été suffisamment abordées. A notre avis, les questions fondamentales sont celles dont nous parlons aux pages 2 et 3 et que nous introduisons de la façon suivante:

> Pourquoi nous faut-il un service fédéral du renseignement de sécurité?
>
> Si nous nous dotons d'un tel service, pourquoi doit-il s'adonner à des activités anti-subversives dirigées contre des citoyens et des résidents?

A la page 2 nous utilisons en anglais l'expression «anti-subversion»; je suppose que le terme accepté est «counter-subversion».

[*Text*]

Our view is that we do not need any counter-subvesrion force in this country at all, whether it be national, provincial, regional, or collaborative; whether it is police, military, or civilian. We do not need one, and the ones we have now ought to be dismantled. They are a threat to the national security of Canada in that they are a threat to the fundamental civil liberties and civil rights of Canadians.

We are only lately coming to understand the size and significance of the security service within the RCMP. At the time of the McDonald Commission we understood that there might have been 2,000 security service personnel within the RCMP, constituting roughly 10 per cent of the full complement. We understand now that in fact it is probably closer to 25 per cent.

According to the figures released today, the annual budget of the security service is approaching $68 million, constituting one-fifth of every dollar spent by the RCMP.

We do not think that Canadians understand the size and significance of the security and intelligence forces in this country—not only that contained within the RCMP, but those within the Department of External Affairs, the Privy Council Office, the Department of National Defence, and so on. Canadians are not in a position at this point, I put it to you, to make an intelligent appraisal such that they could give an informed assent or consent to this or that bill, to instruct their members of parliament and their senators in terms of what they agree with or disagree with.

The Attorney General for the Province of British Columbia has said that the RCMP is held in high regard in British Columbia. Well, how do you deal with that? Yes and no. By whom? To what extent? For what reasons?

A lot of native people in British Columbia do not hold the RCMP in high regard, because they have had to deal with them. A lot of poor people and working people and trade unionists who have felt the sting of the RCMP on the picket lines do not hold the RCMP in high regard.

But it is not our purpose to come here and tell you that the RCMP is or is not held in high regard. In our view, that is not the issue. The major issue is whether or not we need a government security and intelligence service at all; and if so, what kind do we want.

Frankly, our members—

Senator Frith: Surely you needn't ask yourself the second question since you do not think there should be one.

Mr. Paterson: We do not think we should have any security and intelligence force that is engaged in counter-subversion activities. We do not oppose there being a security and intelligence force under federal authority, whether police, military or civilian—and we do not take a position on that, because we do

[*Traduction*]

Nous estimons qu'il n'y a nul besoin dans ce pays de force anti-subversive, que ce soit au niveau national, provincial ou régional ou pour une collaboration, qu'il s'agisse d'une force policière, militaire ou civile. Nous n'en avons pas besoin et celles qui existent à l'heure actuelle devraient être démantelées. Elles constituent une menace pour la sécurité nationale du Canada du fait qu'elles en sont une pour les libertés et les droits civils des Canadiens.

C'est seulement depuis peu que nous connaissons l'importance que possède le service du renseignement de sécurité de la G.R.C. Lors de notre comparution devant la Commission McDonald, nous avons appris qu'il se pourrait qu'il y ait 2,000 employés dans ce service de sécurité de la G.R.C., ce qui représente en gros dix p. 100 de l'effectif complet. Nous savons maintenant que le chiffre réel est probablement plus près de 25 p. 100 de l'effectif.

Selon les chiffres publiés aujourd'hui, le budget annuel des services de sécurité se rapproche des 68 millions de dollars, ce qui représente le cinquième du budget total de la G.R.C.

Nous pensons que les Canadiens comprennent mal l'ampleur et l'importance des services de sécurité et de renseignement au pays, non seulement à la G.R.C., mais aussi au ministère des Affaires extérieures, au Bureau du Conseil privé, au ministère de la Défense nationale et dans d'autres organismes du genre. Je vous assure que les Canadiens ne sont pas en mesure, pour le moment, de juger intelligemment de la question afin de pouvoir approuver en toute connaissance de cause un projet de loi à ce sujet, et indiquer à leurs députés et à leurs sénateurs les points sur lesquels ils sont ou non d'accord avec les législateurs.

Le Procureur général de la Colombie-Britannique a affirmé que la G.R.C. est tenue en haute estime dans cette province. Comment considérer cette affirmation? Elle est à la fois vraie et fausse. Il faut en effet se demander par qui elle est tenue en haute estime, jusqu'à quel point et pour quelles raisons.

Beaucoup d'autochtones de la Colombie-Britannique n'ont pas une haute opinion de la G.R.C. parce qu'ils ont déjà eu des démêlés avec ses agents. Beaucoup de pauvres, de travailleurs et de syndicalistes qui ont senti la poigne de ce corps policier sur les piquets de grève n'ont pas non plus que des louanges à lui faire.

Nous ne sommes pas ici pour vous dire si, oui ou non, la G.R.C. est tenue en haute estime. Selon nous, cela n'a rien à voir avec la question. Ce qu'il faut se demander, c'est si nous avons besoin d'un service gouvernemental de sécurité et de renseignement, et si oui, quel genre de service nous voulons.

Franchement, nos membres . . .

Le sénateur Frith: Vous n'avez sûrement pas besoin de vous poser la deuxième question puisque vous répondez par la négative à la première.

M. Paterson: Nous ne pensons pas que le Canada ait besoin d'un service de sécurité et de renseignement pour s'occuper de lutte contre la subversion. Nous ne nous opposons pas à l'existence d'un service de compétence fédérale s'occupant de contre-espionnage ou d'espionnage, que ce service soit policier,

[*Text*]

not think that is a major issue—that is engaged in counter-espionage or espionage.

I personally, for example, favour the establishment of an espionage capacity in Canada. I think we should have one. As things are now, we have a colonial situation in this country in that we are reliant upon foreign espionage forces for intelligence information, in return for which we are providing those foreign forces with information about Canadian citizens and residents and activities in Canada in order to piggyback on espionage with other countries with whom we have such arrangements. That seems to be very much the flavour of things. I personally would favour—and I want to make it clear that this is my personal view—that we have an espionage service in Canada. We do not oppose there being a counter-espionage service.

Senator Frith: Is that the view of your group as well?

Mr. John Stanton, Representative, The British Columbia Law Union: You can count me in, yes.

Ms. Susan Polsky, Representative, The British Columbia Law Union: I feel the same way.

Mr. Paterson: We are totally opposed to there being a counter-subversion force.

Senator Buckwold: How do you differentiate between the two? It seems to me there could be a fine line between what is subversive and what is espionage.

Mr. Paterson: I can see some situations where there would be a difficulty, Senator Buckwold; however, in general the RCMP at the present time has no great difficulty in making that distinction in terms of its organizational apparatus. Within the RCMP there is a counter-espionage unit and a counter-subversion unit. And the counter-subversion unit by the way, I believe, by far exceeds the counter-espionage unit in terms of size and significance.

Most Canadians believe that the RCMP security service is engaged in sniffing out Ruskies most of the time, when in fact that is not what the bulk of the activities of the RCMP Security Service is. Organizationally, the RCMP is able to make the distinction by and large, and I think that most of us can make that distinction.

Senator Buckwold: Maybe that is part of their problem.

Mr. Paterson: The McDonald Commission pointed out, after lengthy study, that that had been a serious problem and perhaps a tatal flaw in terms of the organization and mandate of the agency. But one would not know that to judge from the government's response in the form of this bill.

Senator Nurgitz: What you are saying is that you have no objection to there being a separate service, civilian or within the RCMP, engaged in espionage and counter-espionage but you do object to such an agency dealing with what in your view is lawful dissent but which is taken to be subversion.

[*Traduction*]

militaire ou civil; nous n'avons pas pris position sur ce dernier point, parce que nous ne le trouvons pas important.

Personnellement, par exemple, je serais en faveur de la création d'un service d'espionnage au Canada. Je pense que nous devrions en avoir un. Nous vivons encore à l'ère coloniale dans ce domaine, en ce sens que nous avons recours à des services d'espionnage étrangers pour obtenir des renseignements dont nous avons besoin; nous fournissons en retour à ces services des renseignements sur les citoyens et les résidents canadiens et sur leurs activités au Canada, afin de profiter des services d'espionnage des pays avec qui nous avons des arrangements de ce genre. Il semble que cela se passe à peu près de cette façon. Je serais personnellement favorable—et je tiens à souligner clairement qu'il s'agit là d'une opinion tout à fait personnelle—à ce que nous ayons un service d'espionnage au Canada. Nous ne nous opposons pas non plus à ce qu'il existe un service de contre-espionnage.

Le sénateur Frith: Les membres de votre groupe sont-ils du même avis?

M. John Stanton, représentant de la British Columbia Law Union: Pour ma part, oui.

Mme Susan Polsky, représentante de la British Columbia Law Union: Moi aussi.

M. Paterson: Nous nous opposons cependant fermement à la création d'un service de lutte contre la subversion.

Le sénateur Buckwold: Comment faites-vous la différence entre les deux? Il me semble que la distinction entre la subversion et l'espionnage est parfois très difficile à établir.

M. Paterson: Cela pourrait être difficile dans certains cas, sénateur Buckwold; cependant, la G.R.C. ne semble pour le moment éprouver aucune difficulté majeure à faire cette distinction dans son organisation interne. Elle compte en effet un service de contre-espionnage et un service de lutte contre la subversion. D'ailleurs, ce dernier dépasse de loin le service de contre-espionnage, en termes d'ampleur et d'importance.

La plupart des Canadiens pensent que les services de sécurité de la G.R.C. passent le plus clair de leur temps à faire la chasse aux Russes, alors qu'en fait, cet aspect de leur travail est loin d'être le plus important. Au niveau interne, la G.R.C. est donc très capable de faire cette distinction, et je pense que la plupart d'entre nous le sommes également.

Le sénateur Buckwold: Peut-être est-ce là une partie du problème.

M. Paterson: La Commission McDonald a souligné, après avoir étudié longtemps la question, que c'était une lacune extrêmement grave, et peut-être même dangereuse dans l'organisation et le mandat de la G.R.C. C'est cependant difficile à croire si l'on en juge par la réponse que le gouvernement a donnée à la Commission par la voie de ce projet de loi.

Le sénateur Nurgitz: Donc, vous ne vous opposez pas à ce qu'il y ait un service distinct s'occupant d'espionnage et de contre-espionnage, qu'il soit civil ou intégré à la G.R.C., mais vous ne voulez pas que ce service se mêle d'activités qui, selon

[*Text*]

Is that not the nub of your argument?

Mr. Paterson: That is right.

Senator Nurgitz: That is the whole case. You have no difficulty with there being an agency to carry out counter-espionage work?

Mr. Paterson: No, although we have some disagreement with the breadth and type of some of the powers and with some of the control mechanisms on the counter-espionage side. The response that this committee is getting is from the civil libertarian perspective, that being that you round out or smooth off the powers in order to stop the security service from going too far on the counter-subversion side. Our point is that there should be no counter-subversion activities at all, period, zero, and that the case has not been made for such a service.

Senator Nurgitz: You do not even recognize the possibility of there being legitimate subversive activities? I am not now talking about dissent. You are taking the position that subversion should never be the subject of surveillance or investigation of any kind?

Mr. Paterson: That is correct. Subversion is not an offence. Threatening the national security of Canada is not a criminal offence. Espionage is a criminal offence; treason is a criminal offence; sedition is a criminal offence.

In fact, Mr. Stanton, who has had long experience in this area, will make the point by historical example that the powers under the Criminal Code are sufficient to deal with those kinds of activities and that that is where the matter should rest.

The Chairman: Do you include in that a return to the use of conspiracy in relation to those offences that was used in the 1930s and 1940s?

Mr. Paterson: No. What we are saying, Mr. Chairman, is that the conspiracy sections under the Criminal Code, together with the substantive provisions of the Criminal Code—and we have drawn up a long list of them—are sufficient, and have been proven historically to be sufficient, to deal with genuine threats to the security of Canada in terms of foreign espionage, or terrorism, or anything of that kind.

The Chairman: Conspiracy in relation to sedition; conspiracy in relation to—

Senator Nurgitz: Treason.

The Chairman: No, I am getting away from the offences which are foreign-based and staying with those that are against the public order. We had a long series of prosecutions in the 1930s in which, essentially, conspiracy was used for the purposes of what today is in the security system.

Mr. Stanton: I would put it that conspiracy would remain on the books as the offence which lies, shall we say, at the bottom of the barrel, and when a prosecutor cannot devise any other charge under the Criminal Code, he will resort to that, as

[*Traduction*]

vous, constituent la manifestation légitime d'un désaccord, mais qui sont considérées comme de la subversion.

N'est-ce pas là le gros de votre argument?

M. Paterson: Exactement.

Le sénateur Nurgitz: Voilà toute la question. Vous ne vous opposez pas à la création d'un service de contre-espionnage?

M. Paterson: Non, bien que nous ayons certaines réserves au sujet de l'ampleur et du genre de certains des pouvoirs et des mécanismes de surveillance associés à ce service de contre-espionnage. Les réactions dont votre Comité a connaissance viennent des défenseurs des libertés civiles, qui prônent la réduction de ces pouvoirs afin d'empêcher le service de sécurité d'aller trop loin dans sa lutte contre la subversion. Selon nous, il ne devrait pas y avoir de lutte contre la subversion, un point, c'est tout, parce que rien ne permet encore de conclure à l'utilité d'un tel service.

Le sénateur Nurgitz: Vous ne reconnaissez même pas qu'il puisse exister de véritables activités de subversion? Je ne parle pas de la simple manifestation d'un désaccord. Vous estimez que la subversion ne devrait jamais faire l'objet de surveillance ou d'enquêtes?

M. Paterson: Effectivement. La subversion n'est pas un crime, pas plus que les menaces à la sécurité nationale du Canada. L'espionnage en est un, de même que la trahison et la sédition.

En fait, M. Stanton, qui a une longue expérience de la question, vous prouvera par des exemples historiques que les pouvoirs accordés en vertu du Code criminel sont suffisants pour couvrir ce genre d'activités et qu'il faudrait s'en tenir là.

Le président: Voulez-vous dire qu'il faudrait appliquer à ces crimes les dispositions relatives au complot, comme cela s'est fait dans les années 30 et 40?

M. Paterson: Non. Ce que nous affirmons, monsieur le président, c'est que les dispositions du Code criminel relatives au complot, de même que ses dispositions de fond—dont nous avons d'ailleurs établi une l/ngue liste—sont suffisantes pour parer aux véritables menaces à la sécurité du Canada, en termes d'espionnage étranger, de terrorisme ou de tout autre acte de ce genre; cela est d'ailleurs prouvé historiquement.

Le président: Complot lié à la sédition ou à . . .

Le sénateur Nurgitz: La trahison.

Le président: Non, je ne veux pas parler des crimes venant de puissances étrangères, mais seulement de ceux qui sont commis contre l'ordre public. Il y a eu dans les années 30 toute une série de poursuites dans lesquelles des accusations de complot étaient en fait utilisées pour les fins que remplissent maintenant les dispositions sur la sécurité.

M. Stanton: Je dirais qu'il faudrait conserver la notion de complot, mais ne l'appliquer qu'en dernier recours; lorsque la poursuite ne pourrait porter aucune autre accusation en vertu du Code criminel, elle pourrait invoquer cette notion comme

[*Text*]

indeed was done during the 1930s and 1940s, as you have pointed out.

The Chairman: So, you would have the police actively engaged wherever they saw reason to believe that a conspiracy might be developing?

Mr. Stanton: Yes, indeed. We are not proposing any amendments to the Criminal Code. We are not specifically suggesting that the conspiracy provisions of the Criminal Code should be altered. Those provisions would entitle a police officer to participate in such an investigation and to seek authority to lay a charge, if one were deemed warranted.

Mr. Paterson: Perhaps we could come back to that point in terms of the historical record.

At the bottom of page 2 and the top of page 3 we point out that we have the Criminal Code, the Official Secrets Act, the War Measures Act, and then the normal police procedures. I point out that there isn't any support in either the Mackenzie Commission Report or the McDonald Commission Report for the proposition that a counter-subversion force is necessary in Canada. There is no evidence that the counter-subversion forces of the RCMP have ever stopped any genuine threat to the national security of Canada.

The CBC is running a four-part series on dissent and subversion, and Mr. Bryce, a predecessor of Senator Pitfield's, was asked whether even during the darkest days of the Cold War anybody at the Cabinet table ever thought they were dealing with a genuine threat to the national security of Canada, and he answered unequivocally that no cabinet minister ever took the Communist Party of Canada that seriously.

The question was not critically examined before the McDonald Commission; the question was not critically examined before the Mackenzie Commission.

Senator Frith: What question.

Mr. Paterson: The question of whether a counter-subversion force is really needed.

Senator Frith: Do we have your definition of "subversion"? What is "subversion," in your opinion? You say we do not need an anti-subversion force; that we do not need a force to counter an activity that you label "subversion." What is that? As you are using the word, what do you mean by it?

Mr. Paterson: Well, it is not a word that I use, except in response to those who want to develop powers to deal with it. The threats to the national security of Canada as defined in Bill C-157 are so broad that they take in any intellectual activity whatever in the country that calls into question the basic economic, political and social direction in the country.

I wrote a letter to the Solicitor General and to the Minister of Justice pointing out that in our view the Social Credit Government in British Columbia constitutes a threat to the national security of Canada as defined under clause 2(b) and (d) of the bill.

[*Traduction*]

cela s'est fait en cours des années 30 et 40, ainsi que vous l'avez signalé.

Le président: La police s'occuperait donc activement de tous les cas où elle aurait raison de croire à l'existence d'un complot?

M. Stanton: En effet. Nous ne proposons pas de modifications au Code criminel. Nous ne suggérons pas non plus expressément de changer ses dispositions portant sur le complot. Celles-ci permettraient donc à un agent de police de mener une enquête et de demander l'autorisation de porter une accusation s'il le jugeait nécessaire.

M. Paterson: Nous pourrions peut-être en revenir à cette question du point de vue historique.

Dans les premières pages de notre mémoire, nous signalons que le Canada possède déjà le Code criminel, la Loi sur les secrets officiels et la Loi sur les mesures de guerre, en plus des procédures policières normales. Je vous signale d'ailleurs que ni la Commission MacKenzie, ni la Commission McDonald ne soulignent dans leur rapport la nécessité d'un service de lutte contre la subversion au Canada. Rien ne prouve que celui de la G.R.C. ait jamais réussi à supprimer les véritables menaces à la sécurité nationale du pays.

La Société Radio-Canada présente une série de quatre émissions sur le désaccord et la subversion; on y a demandé à M. Bryce, un prédécesseur du sénateur Pitfield, si même au pire de la guerre froide, il se trouvait un seul membre du Cabinet pour estimer que la sécurité nationale du Canada était vraiment menacée; il a répondu sans équivoque qu'aucun ministre n'avait jamais pris le parti communiste du Canada à ce point au sérieux.

La question n'a pas été analysée par la Commission McDonald, ni par la Commission Mackenzie.

Le sénateur Frith: Quelle question?

M. Paterson: La question de la nécessité d'un service de lutte contre la subversion.

Le sénateur Frith: Pouvez-vous nous définir le terme «subversion»? Vous dites que nous n'avons pas besoin de service destiné à lutter contre la subversion. Mais quel sens donnez-vous à ce mot?

M. Paterson: Eh bien, ce n'est pas un mot que j'utilise personnellement, sauf en réponse à ceux qui veulent établir des pouvoirs pour lutter contre cette activité. La définition des menaces envers la sécurité nationale du Canada, dans le projet de loi C-157, est tellement générale qu'elle recouvre toute activité intellectuelle entraînant une remise en question de l'orientation économique, politique et sociale fondamentale du Canada.

J'ai écrit au Solliciteur général et au ministre de la Justice pour leur dire que, selon nous, le gouvernement créditiste de la Colombie-Britannique constitue une menace envers la sécurité nationale du Canada, selon les définitions données aux paragraphes 2 *b*) et *d*) du projet de loi.

[*Text*]

Senator Frith: As I understand it, you are saying that it is proposed that a certain security and intelligence activity be directed at something called subversion, and you say it should not be, but you cannot tell me what it is that it should not be directed against.

Mr. Paterson: Our position is that the police should be engaged in pursuing, by intelligence surveillance, those activities which are or may probably be a breach of the Criminal Code defining criminal offences in Canada, and those include sedition, treason, espionage, and so on. Fine. Have at it. However, that should not be applied to a call for the Senate to be disbanded or the House of Commons to be gotten rid of.

In response to Attorney General Smith, who suggested that we did not need a British solution to a Canadian problem, I point out that much could be said of the House of Commons and the Senate; that is, that they constitute a British solution to a Canadian problem.

Opposition to the existing political, economic and social norms in Canada, whether advocated by word or deed, by organization, or in any way, ought not to be the subject of police investigation, period.

Senator Frith: I do not think anyone has any problem with that.

Mr. Paterson: But that is what most of the activities of the security service are aimed at right now.

Senator Frith: How do you know that?

Senator Godfrey: What is your authority for that statement?

Mr. Paterson: The McDonald Commission, the normal every day activities of the service.

Senator Godfrey: But how do you know that right now they are engaged in that? This is three years later. How do you know they are now engaged in that. On what basis do you make that statement?

Mr. Paterson: It seems fairly clear from the record of the McDonald and Mackenzie Commissions that most of the personnel in the RCMP security service are engaged in counter-subversion, not counter-espionage. What do they do in terms of counter-subversion? They maintain, develop, build dossiers on Canadian citizens. They draw those activities primarily from trade unions, native peoples, the poor, the people opposed to the existing political, economic and social forces in the country. I do not think there is much doubt about that.

Senator Buckwold: May I point out that the word "subversion" is not used in the definition of "threats to the security of Canada." One has to look at the bill. The bill reads:

> In this Act . . . "threats to the security of Canada" means

[*Traduction*]

Le sénateur Frith: Si je comprends bien, le projet de loi propose de créer un service de sécurité et de renseignement pour lutter contre quelque chose qui s'appelle «subversion»; vous dites que ce service ne devrait pas exister, mais vous ne me dites pas contre quoi il ne devrait pas lutter.

M. Paterson: Nous estimons que la police, grâce à son service de renseignement, devrait lutter contre les activités qui constituent ou qui peuvent constituer une infraction au Code criminel; celui-ci définit toutes les actions considérées comme des crimes au Canada, notamment la sédition, la trahison et l'espionnage. Nous sommes tout à fait d'accord sur ce point. Cependant, la police ne devrait pas appliquer ces dispositions à quelqu'un qui demanderait par exemple le démantèlement du Sénat ou de la Chambre des communes.

En réponse au procureur général Smith, qui a affirmé que nous n'avons pas besoin d'une solution britannique à un problème canadien, je voudrais signaler qu'il y aurait beaucoup à dire en ce sens au sujet de la Chambre des communes et du Sénat, qui constituent une solution britannique à un problème canadien.

L'opposition aux principes politiques, économiques et sociaux appliqués au Canada, que cette opposition se manifeste par des mots ou par des actes, par la voie d'une organisation ou de toute autre façon, ne devrait pas faire l'objet d'enquêtes policières, un point, c'est tout.

Le sénateur Frith: Je pense que c'est assez facile à accepter.

M. Paterson: C'est pourtant là le gros du travail des services de sécurité à l'heure actuelle.

Le sénateur Frith: Comment le savez-vous?

Le sénateur Godfrey: D'où tenez-vous cette infomation?

M. Paterson: De la Commission McDonald; cela fait partie des activités quotidiennes normales des services.

Le sénateur Godfrey: Mais comment savez-vous que les services de sécurité s'occupent actuellement de cela? La Commission McDonald date de trois ans. Sur quelles sources vous fondez-vous pour faire cette affirmation?

M. Paterson: Les documents de la Commission McDonald et de la Commission Mackenzie montrent assez clairement que la majeure partie du personnel des services de sécurité de la G.R.C. s'occupe de lutte contre la subversion, et non de contre-espionnage. Et quelle forme prend cette lutte contre la subversion? Elle consiste à monter des dossiers sur des citoyens canadiens, surtout des syndicalistes, des autochtones, des pauvres, et des gens qui s'opposent aux forces politiques, économiques et sociales en place. Je pense que cela ne fait pas de doute.

Le sénateur Buckwold: Puis-je vous signaler que le mot «subversion» n'est pas utilisé dans la définition de l'expression «menaces envers la sécurité du Canada». Regardez le projet de loi. Celui-ci se lit comme ceci:

> «Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi. (. . .) Consitutent des menaces envers la sécurité du Canada les activités suivantes:

[*Text*]

(a) espionage or sabotage . . . or activities . . . in support of such espionage or sabotage,

(b) foreign influenced activities—

And that you agree we should be looking at.

Mr. Paterson: I do not agree with "foreign influenced." "Foreign influenced" means reading a book published in the United States.

Senator Buckwold: Let's not quibble. We are talking about foreing influenced sabotage or espionage.

Mr. Paterson: I do not want to quibble with you, Senator Buckwold, but the McDonald Commission was very careful about what should be in (2)(b). They did not say "foreign influenced"; they said "foreign interference."

Senator Buckwold: The wording could be changed. We as a committee are of the view that the wording has to be changed. I am just trying to get to your point. Then in paragraph (c) we have activities relating to achieving political objectives through acts of violence, and then (d) being:

> "(d) activities directed toward undermining by covert unlawful acts . . . intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of, the constitutionally established system of government in Canada."

I am trying to determine where "subversion" comes into the picture under the new definitions. It may be that it is a great human rights advance that the bill does use the word "subversion" at all; that in fact such activities are limited to espionage or sabotage, keeping in mind that the bill describes legitimate dissent—a definition which, again, we think can be broadened—as something that should not be subject to investigation.

Again, I am trying to relate your point to what we have in front of us, which some of us may view as a great improvement over what the situation is today.

Mr. Stanton: I might point out, Senator, that paragraph (c) is an adaptation of a much older statute, that being Section 98(1) of the Criminal Code, about which I will be addressing a few remarks. That section contained the most comprehensive definition I have seen of subversion.

Senator Buckwold: But paragraph (c) is basically related to the threat or the use of acts of violence, and some of us do not find that too offensive.

Mr. Paterson: The McDonald Commission made a distinction between violence and what it called political violence, or serious violence, or terrorism. There is a big difference between an act of violence and an act of terrorism. A very great difference; a huge difference.

Senator Buckwold: In the eyes of some, violence is violence.

[*Traduction*]

a) l'espionnage ou le sabotage (. . .) et les activités qui visent à les favoriser;

b) les activités d'origine étrangère (. . .)»

Vous êtes d'accord pour dire que ces activités devraient être examinées?

M. Paterson: Je ne suis pas d'accord avec la formule «activités d'origine étrangère», qui pourrait fort bien désigner la lecture d'un livre publié aux États-Unis.

Le sénateur Buckwold: Ne coupons pas les cheveux en quatre! Nous parlons de sabotage ou d'espionnage d'origine étrangère.

M. Paterson: Je ne cherche pas à couper les cheveux en quatre, sénateur Buckwold, mais la Commission McDonald a défini avec beaucoup de prudence ce que devrait contenir le paragraphe 2b). La Commission n'a pas parlé d'«activités d'origine étrangère», mais bien d'ingérence étrangère.

Le sénateur Buckwold: La formulation pourrait être changée; c'est d'ailleurs ce que pensent les membres de ce comité. Je voulais seulement essayer de comprendre votre point de vue. Passons ensuite au paragraphe c), qui porte sur les activités destinées à atteindre un objectif politique au moyen de la violence, puis au paragraphe d), qui se lit comme ceci:

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

J'essaie de comprendre où la «subversion» entre en jeu dans ces nouvelles définitions. Il se pourrait que ce soit un grand progrès, du point de vue des droits de la personne, de ne pas employer du tout le mot «subversion» et de limiter la portée du projet de loi à l'espionnage ou au sabotage, si l'on tient compte du fait que le projet de loi prévoit qu'il ne peut y avoir d'enquêtes sur la manifestation légitime d'un désaccord, dont la définition, encore une fois, pourrait être élargie.

Encore une fois, j'essaie d'établir un lien entre le point que vous soulevez et le projet de loi que nous étudions et qui, selon certains d'entre nous, contribuerait grandement à amélorer la situation actuelle.

M. Stanton: Je voudrais signaler, sénateur, que l'alinéa c) est une adaptation d'une très ancienne disposition législative, c'est-à-dire du paragraphe 98(1) du Code criminel dont je parlerai plus tard. Cet article contenait la définition de la subversion la plus complète que je connaisse.

Le sénateur Buckwold: Mais l'alinéa c) porte essentiellement sur les menaces d'actes de violence ou l'usage de la violence, et certains parmi nous ne trouvent pas cela trop gênant.

M. Paterson: La Commission McDonald a établi une distinction entre la violence et ce que qu'elle appelle la violence politique, ou la violence grave, ou le terrorisme. Il y a une grande différence entre un acte de violence et un acte de terrorisme. Une très grande différence; une énorme différence même.

Le sénateur Buckwold: Pour certains, la violence c'est la violence.

[*Text*]

Mr. Paterson: That is right, and in the eyes of some peace is peace, and we don't have it.

Senator Buckwold: Well, let's not quibble with words.

Senator Godfrey: The McDonald Commission did say "serious violence."

Mr. Paterson: That is right, the McDonald Commission said "serious violence". Is it violence to walk on someone else's property without legal authority? Is it violence to throw a tomato toward a politician? Yes, it is.

Senator Buckwold: We agree that the wording can be improved. There is no question of that. But again I fail to see your differentiation between subversion and espionage. I do not see subversion as a major factor in this bill.

Senator Godfrey: Paragraph (d) is subversion. I looked up "subversion" in the dictionary and the definition talks about subversion as being illegally overthrowing a government. So, really (d) covers subversion.

Mr. Stanton: It is turning it upside down.

Senator Godfrey: Yes.

Mr. Paterson: Every government in the world has always considered its overthrow an act of subversion.

Senator Godfrey: We have suggested that "violent" be added, or "criminal" or "unlawful," or something to that effect. We are certainly well aware of that deficiency.

The Chairman: Under the Constitution of the United States, it is the duty of the citizens of the U.S. to overthrow the government if it does not serve the interests of the people. That is subversion, and we think it should be a democratic duty in Canada. If people feel the government is not appropriate, they should throw it out, and there are ways of doing it.

But I do stand by my point that the majority of the activities carried on by the RCMP security service—and not simply by that security service but by other agencies of the federal government, as well as agencies of the provincial governments—are directed at counter-subversion activities.

Senator Buckwold: I agree with you, and that is why I find the wording of this bill—which, as I say, needs great improvement still—a negation of the very thing that is worrying you and that has worried many of us in the past. We agree that the activities of the present RCMP security force have been misdirected on many, many occasions, and probably most. We agree with that.

The Chairman: Perhaps we could have you finish your summary before we get to further questions.

Mr. Paterson: At pages 3 and 4 of the brief, we deal with public knowledge and assent. We would encourage this com-

[*Traduction*]

M. Paterson: C'est vrai, et aux yeux de certains, la paix c'est la paix, et nous ne l'avons pas.

Le sénateur Buckwold: Eh bien, ne nous laissons pas entraîner dans une querelle de mots.

Le sénateur Godfrey: La Commission McDonald a effectivement parlé de violence grave.

M. Paterson: C'est exact, la Commission McDonald a dit violence grave. Y a-t-il violence lorsque quelqu'un marche sur la propriété d'un autre sans autorisation légale? Est-ce un acte de violence que de lancer des tomates à un homme politique? Oui, c'est de la violence.

Le sénateur Buckwold: Nous convenons que la formulation pourrait être améliorée. Cela n'est pas contesté. Cependant, je le répète, je ne vois pas bien la distinction que vous établissez entre la subversion et l'espionnage. La subversion ne me semble pas occuper une grande place dans ce projet de loi.

Le sénateur Godfrey: L'alinéa *d*) porte sur la subversion. J'ai cherché la définition du terme «subversion» dans le dictionnaire et on y dit qu'il s'agit du renversement illégal d'un gouvernement. Donc, le paragraphe *d*) couvre en fait la subversion.

M. Stanton: C'est prendre la question à l'envers.

Le sénateur Godfrey: Oui.

M. Paterson: Tous les gouvernements du monde ont toujours considéré que leur renversement est un acte de subversion.

Le sénateur Godfrey: Nous avons proposé d'ajouter les qualificatifs «violentes», ou «criminelles» ou «illégales», ou quelque chose dans ce genre. Nous sommes très conscients de cette lacune.

Le président: Selon la Constitution des États-Unis, les citoyens américains ont le devoir de renverser le gouvernement s'il ne sert pas les intérêts de la population. C'est de la subversion et nous estimons que cela doit être un devoir démocratique au Canada. Si la population estime que le gouvernement n'est pas bon, elle doit le renverser, et il y a des façons de le faire.

Mais je continue de soutenir que la majorité des activités du service de sécurité de la G.R.C.—et pas seulement de ce service, mais d'autres organismes du gouvernement fédéral, ainsi que d'organismes provinciaux—visent à contrer les activités subversives.

Le sénateur Buckwold: Je suis d'accord avec vous et c'est pour cette raison que j'estime que la formulation de ce projet de loi—qui, comme je l'ai dit, a encore grandement besoin d'être amélioré—avec l'existence de la chose même qui vous inquiète et qui a inquiété nombre d'entre nous dans le passé. Nous convenons que les activités du service de sécurité actuel de la G.R.C. ont été très souvent, sinon la plupart du temps, mal orientées. Nous sommes d'accord avec cela.

Le président: Vous pourriez peut-être terminer votre exposé avant que nous passions à d'autres questions.

M. Paterson: Aux pages 3 et 4 de notre mémoire, nous parlons de l'information du public et de son assentiment. Nous

[*Text*]

mittee to make a positive recommendation in its report—which we think will carry weight—that before any other bill appears—and another bill should appear, and will appear—that before any other bill appears, a democratic process of information and response be engaged in. Central to that, in our view, is a process of informing the public adequately about the issues involved.

Senator Nurgitz made the point that he for years had been involved in police activities and he himself came to change his views after hearing the testimony here on some rather basic questions. He is an experienced man in public affairs. The population as a whole simply does not have an informed basis for understanding the difference between counter-subversion, counter-espionage, and espionage. They simply do not know that. I put it to you that that is the case with the informed professional people in Canada as well.

We point out that we think there has been a process designed to ensure that the public does not become informed. We ourselves asked for standing before the McDonald Commission and were denied such standing, as was The Law Union of Ontario, as was the Canadian Civil Liberties Association, as was the Progressive Conservative Party. The only people granted standing before the McDonald Commission were members of the Cabinet, the RCMP Commissioner, and former solicitors general. They were allowed to take part in all of the proceedings, question witnesses, both in the public proceedings and the *in camera* proceedings. No one else was allowed access.

The MacKenzie Commission conducted its entire proceedings *in camera*, and even then its report was heavily censored. It was not thoroughly debated in the House. There were statements by the Prime Minister and by Mr. Stanfield, but they were statements. There was not a full debate.

The McDonald Commission sat west of the City of Toronto twice in four years, once in 1977 in Vancouver and once in 1978, one sitting being two days in length and the other being one day.

We ask this committee to recommend that there be a series of lengthy national community seminars, debates and discussions on the basic policy issues involved, with representative advocates and full citizen access, as a preliminary to any new bill. We suggest even the possibility of a referendum as an educative process.

We have made our points on counter-subversion, which are set out on pages 4 and 5—

Senator Godfrey: I have to exercise a great deal of self-control in relation to a couple of statements under that heading. I will hold off until you have finished your summary.

Mr. Paterson: I would like now to move to pages 7 through 10. As a result of the McDonald Commission report and recommendations, what we have had is the Justice Minister, Mr. MacGuigan, announcing that there will not be any inter-

[*Traduction*]

aimerions que ce comité recommande dans son rapport—ce qui, selon nous, aura un certain poids—qu'avant que tout autre projet de loi ne soit déposé—et un autre devrait être déposé et le sera—on lance un processus démocratique d'information du public et de sondage de l'opinion. A notre avis, ce processus repose essentiellement sur une bonne information du public au sujet des questions débattues.

Le sénateur Nurgitz a signalé qu'il a participé à des activités policières pendant un certain nombre d'années et qu'il a lui-même changé d'avis après avoir entendu ici des témoignages sur certaines questions assez fondamentales. Or, le sénateur a l'expérience des affaires publiques. La population dans son ensemble n'est tout simplement pas assez informée pour comprendre les distinctions entre contre-subversion, contre-espionnage et espionnage. Elle n'est tout simplement pas au courant. Selon moi, c'est aussi le cas des professionnels informés du Canada.

Nous soutenons qu'on a délibérément veillé à ce que le public ne soit pas informé. Nous avons nous-même demandé à comparaître devant la Commission McDonald, ce qui nous a été refusé, comme on a refusé d'entendre la *Law Union of Ontario*, l'Association canadienne pour les libertés civiles et le Parti progressiste conservateur. Les seules personnes que l'on a autorisé à comparaître devant la Commission McDonald ont été des membres du Cabinet, le commissaire de la G.R.C. et d'anciens solliciteurs généraux. Ceux-ci ont été autorisés à participer à toutes les délibérations et à questionner les témoins lors des audiences publiques comme lors des délibérations à huis clos. Personne d'autre n'a été autorisé à participer.

Les délibérations de la Commission MacKenzie ont toutes eu lieu à huis clos, et même le rapport de la Commission a été abondamment censuré. Il n'a pas fait l'objet d'un débat prolongé à la Chambre. Certes, le Premier ministre et M. Stanfield ont fait des déclarations, mais il ne s'agissait que de déclarations. Il n'y a pas eu de véritable débat.

La Commission McDonald a siégé à l'ouest de la ville de Toronto deux fois en quatre ans, une fois en 1977 à Vancouver et une fois en 1978, l'une des audiences ayant duré deux jours et l'autre une journée seulement.

Nous demandons au comité de recommander que, avant que tout autre projet de loi ne soit déposé, on organise dans toutes les régions du Canada une série de colloques et de débats locaux en profondeur sur les questions de politique fondamentales en cause, et que les groupes de défense d'intérêts et le grand public puissent y participer. Nous suggérons même que l'on organise éventuellement un référendum pour informer le public.

Nous avons fait valoir nos arguments au sujet de la contre-subversion qui figurent aux pages 4 et 5—

Le sénateur Godfrey: Je dois me tenir à quatre pour ne pas réagir à certaines déclarations sur ce sujet, mais j'attendrai la fin de votre exposé.

M. Paterson: Je voudrais maintenant passer aux pages 7 à 10. A la suite du rapport et des recommandations de la Commission McDonald, le ministre de la Justice, M. MacGuigan, a annonçé qu'il n'y aura pas de mesures disciplinaires

[*Text*]

nal discipline of the RCMP—which ought to cause you some concern about Mr. Kaplan's suggestion that we can deal with transgressions via internal discipline. If there are not going to be any disciplinary proceedings in respect of what happened over the late 1960s and early 1970s, there never will be. In fact, one of the high-ranking RCMP officers involved was promoted to a higher posting. There have not been any prosecutions issued in any province other than the Province of Québec, and there attempts were made by the federal government to limit those prosecutions, stop them, and so on.

The Law Union of Ontario sought to bring two charges on a citizen basis, and those were both stayed by the Attorney General of Ontario.

The British Columbia Attorney General has refused to even discuss the matter, and that has been the case through three successive attorneys general. No charges have been laid, even though a report was made to the McDonald Commission indicating that there were 402 illegal entries on the criminal side of the RCMP activities alone in a four-year period.

What we wish to bring to the attention of honourable senators on this point is the degree to which cynicism grows in the land given this kind of record. We now have the direction of Bill C-157, which would even rob the odd attorney general from acting independently with respect to laying of criminal charges. Honourable senators will note that under clause 52 no charges may be laid with respect to any subject matter that comes within the definition of "threat to the security". That takes in 40, 50 sections of the Criminal Code conceivably.

At this point I would turn to Mr. Stanton and Ms. Polsky to complete the summary.

Mr. Stanton: Honourable Senators, I had in mind starting by suggesting that perhaps an old saw might be appropriate at this time, the old saying that failure to learn from history will condemn the non-learners to repeat it.

In order to supplement what Mr. Paterson is saying, I would respectfully ask you to recall the fate of two earlier pieces of legislation concerned with putting down dissent or discouraging dissent in Canada—only it was not called "dissent" in those days; it went by the more ominous name of "subversion," which has already been discussed to some extent.

In 1919, particularly, subversion was seen in many places by the coalition federal government of Sir Robert Borden, and particularly before, during and after the Winnipeg Gen Strike, which was in the months of May and June of that year.

The Immigration Act was one of two acts which were amended at that time. As a matter of fact, there were extensive amendments to the Immigration Act which received royal assent on June 6, 1919. On that same day, the very same day that the amendments received royal assent, a new section 41 was brought before the House, and within 15 minutes it received first reading, second reading, third reading and royal assent, thereby setting what some parliamentarians say is an all time record. It is that section 41 which authorized the deportation, without trial, of very large number of—

[*Traduction*]

internes à la G.R.C.—ce qui devrait vous inquiéter un peu puisque M. Kaplan a laissé entendre par ailleurs que les transgressions peuvent être traitées par la voie de mesures disciplinaires internes. Si aucune mesure disciplinaire n'est prise au sujet des événements qui se sont produits vers la fin des années 1960 et au début des années 1970, il n'y en aura jamais. En fait, l'un des officiers supérieurs de la G.R.C. impliqué a été promu à un poste plus élevé. Aucune poursuite n'a été intentée ailleurs que dans la province de Québec et même là, le gouvernement fédéral s'est efforcé de limiter les poursuites, de les stopper, etc.

La Law Union of Ontario a tenté de porter deux accusations à titre privé, et celles-ci ont été refusées par le procureur général de l'Ontario.

Le procureur général de la Colombie-Britannique a refusé de simplement discuter de la question, et trois procureurs généraux successifs ont eu la même attitude. Aucune accusation n'a été portée bien qu'un rapport envoyé à la Commission McDonald signale 402 introductions illégales parmi les activités criminelles commises par la seule G.R.C. en quatre ans.

En fait, nous voulons alerter les sénateurs au cynisme grandissant dans un pays où ce genre de chose se produit. Nous avons maintenant le projet de loi C-157, qui enlèverait toute latitude, en ce qui concerne les accussations au criminel, aux rares procureurs généraux qui ont un tel esprit d'indépendance. Les sénateurs remarqueront que, en vertu de l'article 52, aucune poursuite ne peut être intentée à l'égard d'infractions présumées découlant d'activités constituant des «menaces envers la sécurité du Canada». Cela touche sans doute l'application de 40 ou 50 articles du Code criminel.

Je voudrais maintenant demander à M. Stanton et à Mme Polsky de terminer cet exposé.

M. Stanton: J'avais l'intention de commencer en rappelant un viel adage qui me semble approprié et selon lequel quiconque ne tire aucune leçon de l'histoire est condamné à répéter des erreurs anciennes.

Pour compléter ce qu M. Paterson disait, je vous demanderais respectueusement de vous rappeler le sort de deux autres projets de loi visant à réprimer ou à décourager la dissidence au Canada—seulement, on ne parlait pas de «dissidence» à l'époque; on utilisait le terme beaucoup plus sinistre de «subversion», dont on a déjà parlé.

En 1919 particulièrement, le gouvernement fédéral de coalition de Sir Robert Borden voyait de la subversion partout, et surtout avant, pendant et après la grande grève de Winnipeg qui a eu lieu pendant les mois de mai et juin de cette année-là.

La Loi sur l'immigration est l'une des deux lois qui avaient été modifiées à cette époque. En fait, d'importantes modifications à la Loi sur l'immigration ont reçu la sanction royale le 6 juin 1919. Le même jour, c'est-à-dire le jour même où ces modifications ont reçu la sanction royale, un nouvel article 41 a été déposé à la Chambre, et il a suffit d'un quart d'heure pour la première, la deuxième et la troisième lectures et la sanction royale ce qui, selon certains parlementaires, constitue un record inégalé. C'est cet article 41 qui autorisait la déportation, sans procès, d'un très grand nombre de—

[*Text*]

Senator Frith: This is section 41 of the Criminal Code?

Mr. Stanton: No, section 41 of the Immigration Act. I will come to section 98 of the Code in a moment. I have the text here, if anyone would like to have it before them. It appeared as part of Chapter 26, Statutes of 9-10 George V. The substance of the new section 41 was that it permitted people to be deported without trial, with the result that large numbers of people, including those affiliated with any organization entertaining a disbelief in organized government and people who, by word or act, tried to create public disorder were deported. And it is well known, of course, that many religious orders espouse a higher and better organized government in the hereafter and thereby entertain disbelief in earthly governments. People who espoused that particular kind of belief would have been liable to deportation. And that perhaps is why the minister at the time was asked in the House whether the Knights of Columbus might be affected by this legislation, to which he said, and I quote: "It is not intended to cover societies of that class."

Any peaceful demonstration, of course, might easily be seen as a public disorder, and in some cases a mere suspicion, for example, of membership in a secret society was justification for deportation. In that respect at least we have a parallel with Bill C-157, in that subclause 14(1) refers, among other things, to suspicion as being a ground for search and actions.

That legislation not only was draconian in the way I have suggested but was also made retroactive to May 4, 1910—that is to say, for very nearly a decade—in order, presumably, to catch in its wide net a considerable number of people whom the government wanted to see deported, not only to Eastern or Western Europe but also to the British Isles.

I do not know how many people were deported, but I do know that little account was taken of the fact that a man could be deported, while his wife and family remained in Canada, and his possessions, too, and when to deport a man to the Hungary of Admiral Horthy or to the Italy of Benito Mussolini of that day, or shortly after, could very well involve very severe penalties, and perhaps even death.

Repeated attacks were made, understandably, in the House of Commons on this section 41; but it was not until June of 1928 that it was finally repealed. The main attacks on it were made by J. T. Thorson, who later was Mr. Justice Thorson, who argued that it was simply an unnecessary piece of legislation.

Mr. J. S. Woodsworth also attacked it as being an instrument of, among other things, strike breaking. There is a very interesting debate to be found in *Hansard*, if anyone cares to read it.

A close companion of section 41 of the Immigration Act was section 98 of the Criminal code, being it was concerned with sedition, although not by name. It too received very scant debate, but at least a committee of 12 MPs, who were also lawyers, had met and had recommended it to the House, although with grave doubts. The Solicitor General of the day,

[*Traduction*]

Le sénateur Frith: S'agit-il de l'article 41 du Code criminel?

M. Stanton: Non, il s'agit de l'article 41 de la Loi sur l'immigration. Je vais passer dans un moment à l'article 98 du Code. J'ai le texte de cet article ici, si quelqu'un veut le consulter. Il fait partie du chapitre 26 des Statuts du Canada 9-10 George V. Essentiellement, ce nouvel article 41 permettait la déportation de personnes sans procès, de telle sorte qu'un grand nombre de personnes ont été déportées, notamment des personnes affiliées à n'importe quelle organisation mettant en doute le gouvernement organisé et des personnes qui, par des paroles ou des actes, ont tenté de créer des désordres publics. Et on sait bien, évidemment, que de nombreux ordres religieux croient en un gouvernement plus élevé et mieux organisé dans l'au-delà et ont peu de foi dans nos gouvernements terrestres. Les gens ayant ce genre de conviction auraient pu être déportés. C'est peut-être pour cette raison que le ministre de l'époque a demandé à la Chambre si les Chevaliers de Colomb seraient visés par cette loi, ce à quoi il a été répondu que cette loi ne couvrait pas les sociétés de cette classe.

Toute manifestation pacifique pouvait évidemment être considérée comme un désordre public et, dans certains cas, un simple soupçon, par exemple, d'affiliation à une société secrète, pouvait justifier uen déportation. A cet égard au moins, il y a un parallèle avec le projet de loi C-157 puisque le paragraphe 14(1) dit entre autres qu'un simple soupçon justifie une enquête et des mesures.

Cette mesure législative non seulement était draconienne, comme je l'ai montré, mais elle était également rétroactive au 4 mai 1910 c'est-à-dire sur près de dix ans—sans doute pour pouvoir englober un nombre considérable de personnes que le gouvernement souhaitait voir déportées, non seulement vers l'Europe de l'Est ou de l'Ouest, mais également vers les Îles britanniques.

Je ne sais pas combien de personnes ont été déportées, mais je sais qu'on se souciait fort peu du fait qu'un homme pouvait être déporté, alors que sa femme et sa famille demeuraient au Canada, ainsi que ses possessions, et des conséquences graves et parfois même funestes de la déportation d'un homme vers la Hongrie de l'amiral Horthy ou l'Italie de Benito Mussolini.

Cet article 41 a fait l'objet de nombreuses attaques à la Chambre des communes, et on comprend bien pourquoi. Pourtant, ce n'est qu'en juin 1928 qu'il a finalement été abrogé. L'adversaire le plus acharné de cet article était J. T. Thorson, qui est plus tard devenu juge, et qui soutenait qu'il s'agissait là d'une mesure législative tout simplement inutile.

M. J. S. Woodsworth s'y est également opposé en soutenant que cet article servait, entre autres, à briser les grèves. Il y a un débat très intéressant dans le *Hansard*, si cela intéresse quelqu'un.

L'article 98 du Code criminel a suivi de près l'article 41 de la Loi sur l'immigration et il portait sur la sédition, quoiqu'on n'ait pas utilisé ce terme à l'époque. Cet article lui aussi a fait l'objet d'un débat très superficiel mais au moins, un comité de douze députés, qui étaient également avocats, s'était réuni et l'avait recommandé à la Chambre, avec de graves réserves

[*Text*]

the Honourable Hugh Guthrie, introduced this section, the main provisions of which were to render illegal certain organizations that advocated or defended violence or threats to achieve government, industrial or economic change; to authorize the confiscation of property of such organizations; to make members of those organizations liable to imprisonment for up to 20 years; and to put the onus on the accused person to prove non-membership—it was a reverse onus situation; and to ban the circulation of seditious literature, which could be seized and disposed of. And those are just the main provisions. It was really quite a long section.

Again we find parallels between the definition of "threats to the security of Canada" in Bill C-157, particularly paragraphs (c) and (d) and subclause 98(1).

There were prosecutions under that section. People went to jail. Public pressure apparently grew, and by June of 1936, the then Minister of Justice, the Right Honourable Ernest Lapointe, moved in the House that the section be repealed. Among the reasons he gave the House were that the repeal of that law had been part of the election platform of all political parties in the country except the Conservatives—that was the election of 1935—that repeal was demanded by what he called an "immense majority" of Canadians who voted in that election; that all classes, and not merely scallywags of one kind or another, were opposed to section 98.

He mentioned in passing that the Senate had delayed the repeal of section 98 for a certain period of time—

Senator Godfrey: For five successive years the Senate turned down the repeal, which had passed the House of Commons: 1926, 1927, 1928, 1929 and 1930.

Mr. Stanton: Thank you, Senator Godfrey, for filling in that very interesting piece of information.

Senator Godfrey: It is the shame of the Senate.

Mr. Stanton: I would say amen to that. The Honourable Mr. Lapointe mentioned the case of a man who was arrested for having seditious literature in the form of *Plato's Republic.* He thought that section 98 had no proportion; that it was out of proportion entirely.

He mentioned the case of Mr. Tim Buck, who he said had been in jail for a certain period of time and who was released halfway through his sentence and who then went ot Montréal, Toronto and Ottawa, among other places, challenging the authorities to send him back to jail. Mr. Lapointe asked the rhetorical but rather interesting question: Well, what is the use of a useless law?

And finally he put forward the proposal that is in our submission as well, being that in this regard the Criminal Code of Canada is a most adequate instrument to attain the enforcement of the laws of this country.

So, almost 50 years ago the Right Honourable Mr. Lapointe, the then Minister of Justice, told Parliament why that kind of legislation is bad. He did so after it had been in

[*Traduction*]

néanmoins. Le Solliciteur général de l'époque, l'honorable Hugh Guthrie, a déposé cet article, dont les principales dispositions rendaient illégales certaines organisations qui prônaient le recours à la violence ou aux menaces en vue d'aboutir à un changement gouvernemental, industriel ou économique; cet article autorisait la confiscation des biens des organisations en question, rendait les membres de ces organisations passibles d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 20 ans, exigeait de l'accusé qu'il prouve qu'il n'appartenait pas à cette organisation—l'inverse de la procédure normale—et rendait illégale la diffusion de texte séditieux, textes qui pouvaient être saisis et détruits. Et ce ne sont là que les principales dispositions. C'était vraiment un article assez long.

Une fois encore, on peut établir un parallèle entre le paragraphe 98(1) et la définition de «menaces envers la sécurité du Canada» qui se trouve dans le projet de loi C-157, en particulier aux alinéas *c*) et d).

Des poursuites ont été intentées en vertu de cet article. Des gens ont été emprisonnés. Le public a apparemment exercé des pressions croissantes et en juin 1936, le ministre de la Justice de l'époque, le très honorable Ernest Lapointe, a proposé à la Chambre d'abroger cet article. Il a alors entre autres invoqué le fait que l'abrogation de cette loi avait été prônée en campagne électorale par tous les partis politiques du pays sauf les Conservateurs—il s'agissait des élections de 1935—et que cette abrogation était exigée par ce qu'il a appelé l'immense majorité des Canadiens qui ont voté lors de cette élection, et que toutes les classes, et pas seulement des coquins de tout genre étaient opposées à l'article 98.

Il a mentionné en passant que le Sénat avait retardé l'abrogation de l'article 98 pendant un certain temps—

Le sénateur Godfrey: Cinq années de suite, le Sénat a refusé l'abrogation, qui avait pourtant été adoptée par la Chambre des communes: 1926, 1927, 1928, 1929 et 1930.

M. Stanton: Merci, sénateur Godfrey, pour cette intéressante précision.

Le sénateur Godfrey: C'est la honte du Sénat.

M. Stanton: N'en parlons plus. L'honorable Ernest Lapointe a mentionné le cas d'un homme qui avait été arrêté pour possession d'ouvrage séditieux, à savoir *La république* de Platon. Il estimait que l'article 98 était tout à fait exagéré.

Il a signalé le cas de M. Tim Buck qui, a-t-il dit, a été emprisonné pendant un certain temps puis libéré au milieu de sa peine et qui est ensuite allé entre autres à Montréal, Toronto et Ottawa en défiant les autorités de l'emprisonner de nouveau. M. Lapointe a posé à l'époque une question de pure forme, mais quand même assez intéressante: A quoi sert une loi inutile?

Finalement, il a soutenu, comme nous le faisons nous-même dans notre mémoire, que le Code criminel du Canada suffit bien pour faire appliquer les lois de notre pays.

Donc, il y a près de 50 ans, le très honorable Ernest Lapointe, alors ministre de la Justice, a dit au Parlement en quoi pêche ce type de loi. Cela quelque 17 ans après que cette

[*Text*]

effect for some 17 years and had caused hardship for some at least.

May I respectfully suggest that we in 1983 try to avoid a repetition of such a history and let Bill C-157, whether in its present form or some revised form, die a quiet and perhaps unlamented death. Spare us the need, at any rate, between now and the year 2000 of having to mount campaigns to defeat laws like section 41 of the Immigration Act and section 98 of the Criminal Code—laws that should never have been put on the books in the first place.

That concludes my submission. I do not know whether questions are to be addressed at this point, or later.

The Chairman: We will proceed to hear from Ms. Polsky prior to questions.

Ms. Polsky: Mr. Chairman, Honourable Senators, given that a statute in the nature of Bill C-157, or something approximating it, will ultimately be proposed and passed through the House of Commons and the Senate, we do have some comment more specific to the bill itself that we would like to make. We agree that there should be a statute setting out the structure and powers of a security and intelligence service in the country and that it should govern the operations of all organizations involved in security and intelligence work in the country, including those under the Department of National Defence, the Department of External Affairs, and so on, rather than having a piecemeal approach, as is the case now, and in some situations the absolute lack of a statutory scheme.

You will be hearing shortly from The Law Union of Ontario, and we would like to indicate that we adopt and endorse all of the proposals that they will be putting before you on this matter.

At this point I should like to make a correction to the second point on page 7 of the brief, which makes reference to section 18(b) (iii). The reference to a Canadian citizen being subject to scrutiny while Canadian corporations are not is not quite correct. That refers to Canadian citizens being subject to scrutiny generally, whereas section 18(b) (iii) exempts Canadian corporations. We do not agree that Canadian corporations should be exempted from scrutiny under any circumstances. The international business transactions that they are involved in have a tremendous effect on Canadian defence and international affairs and as such should be the subject of scrutiny.

On page 6 we make reference to the matter of judge shopping. It is our submission that the judges should be judges of the superior courts of the provinces and not the judges of the Federal Court. We say this because the superior court judges are appointed from within particular jurisdictions and as such have greater knowledge, in our view, of local issues, thereby making them more responsive to the situations in the provinces where their jurisdiction to issue warrants, et cetera, would be sought. We would recommend that any jurisdiction at all to be given to the courts be given to the provincial superior courts and not to the Federal Court.

We object to the general review mechanism that is embodied in the bill. It is our belief that accountability is a major

[*Traduction*]

mesure législative soit entrée en vigueur et qu'elle ait causé des difficultés à certaines personnes au moins.

Puis-je respectueusement proposer que nous, en 1983, tentions d'éviter de répéter ce genre d'erreur et que nous laissions le projet de loi C-157, dans sa forme actuelle ou sous une forme révisée, mourir discrètement et sans doute sans regrets. Épargnez-nous à tout prix d'avoir, entre maintenant et l'an 2000, à monter des campagnes pour obtenir l'abrogation de mesures législatives comme l'article 41 de la Loi sur l'immigration et l'article 98 du Code criminel—lois qui de toute façon n'auraient d'abord jamais dû être adoptées.

J'ai terminé ma présentation. Désirez-vous me poser des questions maintenant?

Le président: Nous entendrons d'abord Mme Polsky.

Mme Polsky: Monsieur le président, honorables sénateurs, puisqu'une loi semblable au projet de loi C-157 sera finalement proposée et adoptée par la Chambre des communes et le Sénat, nous aimerions faire quelques commentaires sur le projet de loi en tant que tel. Nous reconnaissons qu'une loi devrait établir la structure et les pouvoirs d'un service canadien du renseignement et de la sécurité et régir les opérations de tous les organismes chargés de la sécurité et du renseignement au pays, y compris ceux qui relèvent du ministère de la Défense nationale et du ministère des Affaires extérieures. Nous croyons que cette option serait préférable à une méthode peu systématique, ce qu'on emploie actuellement, quand on n'a pas à déplorer une absence totale de réglementation.

Vous entendrez tout à l'heure les représentants de la Law Union of Ontario! Nous appuyons toutes les propositions qu'ils vous présenteront à ce sujet.

J'aimerais apporter une correction au deuxième point soulevé à la page 7 du mémoire et qui a trait à l'alinéa 18 (b)*iii*). Il y est dit que le citoyen canadien peut être soumis à un examen minutieux mais non les sociétés commerciales canadiennes, et cette déclaration n'est pas tout à fait exacte. Les citoyens canadiens peuvent faire l'objet d'un examen alors que l'alinéa 18(b)*iii*) exclut les sociétés commerciales canadiennes. Or, nous ne croyons pas que les sociétés commerciales canadiennes devraient échapper à tout examen. Les transactions internationales auxquelles elles participent influent de façon considérable sur la défense et les affaires internationales au Canada et ces sociétés devraient donc faire l'objet d'une certaine surveillance.

A la page 6 du mémoire, nous parlons du choix des juges. Nous sommes d'avis qu'il devrait s'agir de juges des cours supérieures provinciales et non pas de juges de la Cour fédérale. Les juges des cours supérieures qui sont nommés viennent d'aires de juridiction données, et connaissent donc mieux, selon nous, les questions régionales. Ils seraient donc mieux en mesure d'agir lorsqu'on leur demanderait de préparer un mandat ou un autre document. Nous recommandons que toute autorité à accorder aux tribunaux, soit confiée aux cours supérieures provinciales et non pas à la Cour fédérale.

Nous nous opposons au mécanisme global de surveillance prévu dans le projet de loi. Nous sommes d'avis que l'obliga-

[*Text*]

issue, and you have already heard some comments on that. We believe that an all-party House Committee should be established to review the activities of any security service and that in addition there be budgetary access and control, as well as knowledge disseminated to the public.

Dealing now with some of the wording in the bill, the word "consultation" often arises in terms of consultation between the director and the Solicitor General or his deputy. Under the bill, the approval of the minister must be sought by the director in respect of certain activities.

It is our position that "consultation" is not a strong enough word. We feel that "approval" should be used, and not "consultation" or "advice." That would then make the Solicitor Gen much more responsible and the service accountable directly to a Cabinet minister.

Further to that point, it is our submission that the Office of the Solicitor General should be given greater status in the Cabinet, given the importance of the activities that are being carried out under that minis.As well, it is our view that that Office should be occupied for a substantial period of time by the same minister, thereby giving a certain continuity, which may be somewhat lacking at present.

Finally, we would urge you to recommend, as a result of your hearings, that all of those who have appeared before you be provided with a copy of any new draft legislation prior to it being introduced into the House, thereby allowing for a greater debate on the matter.

This is not an unusual procedure. It is done for such pieces of legislation as securities bills, company's acts, and various kinds of amendments. Such a procedure might avoid some of the problems that have occurred to date.

The balance of our points, with specific reference to the bill, are set out on pages 5 through 7 of our brief.

The Chairman: Senator Frith.

Senator Frith: Mr. Chairman, I want to speak first to Mr. Stanton's point that we should let Bill C-157 die. I am sure he understands that if we do that, what we are left with is a security intelligence service run by the police force, without any of the review procedures or accountability procedures, the safeguards, that exist under this measure. But then I suppose if I couple his comment with that of his colleague, his colleague would say that we should then go ahead and abolish that particular force.

Mr. Paterson: Only the counter-subversion force. We agree that there should be some legislation in place. We think that the whole control over all security services be set out in statute and the power set out and the control mechanism established; but we disagree that there should be any counter-subversion force at all.

[*Traduction*]

tion de rendre des comptes est un aspect très important, vous avez d'ailleurs entendu des commentaires à ce sujet. Nous croyons qu'un comité de la Chambre des communes comptant des représentants de tous les partis devrait être mis sur pied et chargé de surveiller les activités de tout service de sécurité. Nous proposons de plus d'établir des mesures d'accès à l'information et de surveillance en ce qui concerne le budget, sans compter qu'il faut prévoir la divulgation de renseignements au public.

Passons maintenant au vocabulaire employé dans le projet de loi. L'expression «consultation» est souvent utilisée quand on parle de la consultation entre le directeur et le Solliciteur général ou son adjoint. Aux termes du projet de loi, le directeur doit obtenir l'approbation du Ministre pour certaines activités.

Nous sommes d'avis que «consultation» n'est pas un mot assez fort. Nous devrions plutôt parler «d'approbation», et non pas de «consultation» ou de«conseil». Ainsi, le Solliciteur général aurait une responsabilité bien plus grande, et le service devrait rendre des comptes directement à un ministre.

De plus, nous pensons que le bureau du Solliciteur général devrait avoir un plus grand rôle au sein du Cabinet, compte tenu de l'importance des activités dont il est responsable. Nous croyons également que ce poste devrait être occupé assez longtemps par le même ministre, afin d'assurer une certaine continuité qui n'existe pas actuellement.

Finalement, nous vous encourageons fortement à recommander, à la suite de vos audiences, que tous ceux qui ont comparu reçoivent un exemplaire de chaque nouveau projet de loi avant sa présentation à la Chambre, afin d'élargir le débat.

Ce n'est pas une façon inhabituelle de procéder. On le fait cependant pour des projets de loi sur les valeurs, les projets de loi sur les sociétés ainsi que pour diverses modifications. Cette façon de faire permettrait d'éviter certains des problèmes que nous avons eus jusqu'à présent.

Nos autres suggestions, portant précisément sur le projet de loi, se trouvent aux pages 5, 6 et 7 de notre mémoire.

Le président: Sénateur Frith, vous avez la parole.

Le sénateur Frith: Monsieur le président, j'aimerais tout d'abord dire quelques mots sur la suggestion de M. Stanton qui voudrait voir le projet de loi C-157 mourir au feuilleton. Je suis persuadé qu'il comprend que si nous le permettions, nous nous retrouverions avec un service de renseignement de sécurité qui relèverait de la police, qui ne serait assujetti à aucune des mesures que prévoit le projet de loi C-157, une certaine surveillance, le devoir de rendre des comptes, des garanties. Cependant, si j'ajoute ses commentaires à ceux de son collègue, ce dernier nous suggérerait d'abolir cette force.

M. Paterson: Seulement la force de contre-subversion. Nous reconnaissons qu'il devrait y avoir un texte législatif prévoyant la surveillance de tous les services de sécurité et établissant les pouvoirs dont ils jouissent; cependant, nous ne croyons qu'une force de contre-subversion soit le moindrement nécessaire.

[*Text*]

Senator Frith: And so say you all, as we say to the jury?

Mr. Paterson: Yes.

Senator Frith: Then what we will have is a statute that says that anyone involved in any agency that is engaged in security work which we should define as espionage period—

Mr. Stanton: Or counter-espionage.

Senator Frith: Or counter-espionage, yes. You want us to carry out espionage as well?

Mr. Paterson: I personally would, yes. Our organization does not have a position on that, but I personally favour it.

Senator Frith: You think we should have an agency that is carrying out espionage abroad, but you do not all say that?

Mr. Paterson: Our organization does not have a position on that.

Mr. Stanton: Personally I agree with that particular stand.

Senator Frith: You say that espionage is illegal.

Mr. Paterson: As defined in the Criminal Code, conducted in Canada, yes.

Senator Frith: And you say that subversion, if we are talking about sedition and treason, is also illegal, as defined in the Criminal Code?

Mr. Paterson: Yes, sedition and treason.

Senator Frith: Therefore, the Criminal Code will take care of all illegal activities, including espionage?

Mr. Paterson: That is correct, and that was the case until the Second World War.

Senator Frith: We do we need this statute at all, then?

Mr. Paterson: To regulate the activities of our counter-espionage forces.

Senator Frith: But not to regulate the activities of any counter-subversion force?

Mr. Paterson: That is right, because we do not need counter-subversion forces.

Senator Frith: You are satisfied, then, if I understand the basis of your submission, that there is a real threat to Canada from espionage?

Mr. Paterson: From foreign espionage conducted in Canada?

Senator Frith: Yes.

Mr. Paterson: Well, I am convinced that most Canadians cannot be convinced otherwise on that, with the result that I am prepared to go along with it.

Senator Frith: What I am trying to understand is the position of your organization, and it is very difficult. I must say, you have very fast footwork. I am talking about your association. You are here representing an association. I would

[*Traduction*]

Le sénateur Frith: Est-ce que tous les membres de votre groupe sont de cet avis?

M. Paterson: Oui.

Le sénateur Frith: Nous aurons donc un règlement qui prévoit tout membre d'un service qui se livre à des activités qui touchent la sécurité, l'espionage en somme . . .

M. Stanton: Ou le contre-espionnage.

Le sénateur Frith: Ou le contre-espionnage. Vous désirez que nous nous livrions à l'espionnage également?

M. Paterson: Oui. Notre groupe n'a pas de position officielle à ce sujet, mais personnellement, je crois que cela serait une bonne idée.

Le sénateur Frith: Vous croyez personnellement que nous devrions avoir un organisme d'espionnage à l'étranger; tous les membres de notre groupe sont-ils d'accord?

M. Paterson: Le groupe n'a pas pris de position officielle à ce sujet.

M. Stanton: Personnellement, j'accepte cette idée.

Le sénateur Frith: Vous dites que l'espionnage est une activité illégale.

M. Paterson: Aux termes du Code criminel, il l'est quand on s'y livre au Canada.

Le sénateur Frith: Vous dites que la subversion si nous parlons de sédition et de trahison, est également illégale aux termes du Code criminel?

M. Paterson: C'est exact, la sédition et la trahison.

Le sénateur Frith: Ainsi, le Code criminel traitera de toutes les activités illégales, y compris l'espionnage?

M. Paterson: C'est exact. C'était d'ailleurs le cas jusqu'à la Seconde Guerre mondiale.

Le sénateur Frith: Pourquoi avons-nous besoin de cette loi?

M. Paterson: Pour surveiller les activités de nos forces de contre-espionnage.

Le sénateur Frith: Mais non les activités de toute force de contre-subversion?

M. Paterson: C'est exact, puisque nous n'avons pas besoin de telles forces.

Le sénateur Frith: Si j'ai bien compris votre exposé, vous êtes convaincu que l'espionnage représente une menace réelle pour le Canada?

M. Paterson: Vous parlez des activités d'esionnage de forces étrangères au Canada?

Le sénateur Frith: C'est exact.

M. Paterson: A vrai dire, je suis convaincu que la plupart des Canadiens ne peuvent être persuadés du contraire. C'est pourquoi je suis disposé à maintenir qu'il existe vraiment une menace.

Le sénateur Frith: J'essaie de déterminer la position de votre groupe, et c'est très difficile, car vous ne vous arrêtez pas très longtemps sur un point. Je parle de l'association que vous

[*Text*]

ask you to answer my questions for the moment on the basis of what your association says.

As I understand it, your association feels we do not need this bill at all; that we should let it die. We need some organization or some statute to deal with counter-espionage.

Mr. Paterson: Yes.

Senator Frith: And that, in turn, must mean that you believe espionage—which means foreign espionage—is a threat to Canadian security?

Mr. Paterson: Yes—and I wouldn't mind talking about that, too, in terms of the kind of espionage.

Senator Frith: I wouldn't mind talking about it either. But nothing else is a threat, and therefore we do not need any legislation to deal with anything except espionage?

Mr. Paterson: That is correct. We have the Criminal Code and the police, and that's it.

Mr. Stanton: Basically, we are trying to say that we have nothing to fear from our own people.

Senator Frith: All right; that is good. But might we not have something to fear from a foreign influence that would not be considered espionage but subversion? For example, if someone were trying to get information on the kind of motor in the new frigates, that would be espionage, wouldn't it?

Mr. Paterson: Yes, if conducted by a foreign power. That is what espionage means.

Senator Frith: Yes; "espionage" surely means an activity carried out by a foreign power. We are not going to spy on ourselves.

Mr. Paterson: Correct.

Senator Frith: So, you want us to have a statute to regulate the activity of anyone trying to find out what kind of motor is in the new frigates; however, it is your view that we do not need anyone to deal with the question of someone about to occupy the Turkish embassy with the intent of holding the people hostage?

That is not espionage. That is not spying. They are not looking for anything.

Mr. Paterson: That is a criminal offence.

Senator Frith: That is subversion.

Mr. Paterson: No, it is a criminal offence.

Senator Frith: But so is espionage. I am just trying to understand your position.

Senator Godfrey: Occupying the Turkish embassy is not subversion.

Mr. Paterson: That is right. It is the criminal offence of being on foreign property without the right to be there.

Senator Frith: I am trying to understand your distinction. You say that espionage is a crime. When I ask you why you do

[*Traduction*]

représentez ici. Je vous demande de répondre à mes questions à titre de représentant de ce groupe.

Si j'ai bien compris, votre groupe est d'avis que nous n'avons pas besoin de ce projet de loi, que nous devrions le laisser mourir au feuilleton. Nous avons besoin d'un service ou d'une loi qui s'occuperait du contre-espionnage.

M. Paterson: C'est exact.

Le sénateur Frith: Ainsi, vous devez donc croire que l'espionnage—les activités d'agents étrangers—représente une menace pour la sécurité du Canada?

M. Paterson: C'est exact; je serais disposé à discuter des types d'espionnage.

Le sénateur Frith: Moi aussi, mais la seule menace provient de l'espionnage nous n'avons donc pas besoin d'une loi qui traite d'autre chose?

M. Paterson: C'est exact, nous avons le Code criminel et la police, un point c'est tout.

M. Stanton: Fondamentalement, nous essayons de dire que nous n'avons rien à craindre des Canadiens.

Le sénateur Frith: Très bien, mais n'y a-t-il pas lieu de craindre une influence étrangère qui se manifestirait par des activités de sédition plutôt que d'espionnage? Par exemple, si quelqu'un essayait d'obtenir des renseignements sur le type de moteur qu'utilisent nos nouvelles frégates, il s'agirait d'espionnage, n'est-ce pas?

M. Paterson: Oui, si c'était le fait d'une puissance étrangère. C'est ce qu'est l'espionnage.

Le sénateur Frith: Oui; l'«espionnage» est certainement une activité à laquelle se livre une puissance étrangère. Nous n'espionnons pas quand il s'agit de nos propres activités.

M. Paterson: C'est exact.

Le sénateur Frith: Ainsi, vous aimeriez avoir une loi régissant les activités de quiconque cherche à découvrir, par exemple, le type de moteur que nous avons à bord de nos nouvelles frégates; toutefois, vous ne croyez pas que nous avons besoin d'un service qui s'occuperait, par exemple, de personnes qui s'apprêteraient à occuper l'ambassade turque et à y prendre des otages?

Ce ne sont pas des activités d'espionnage. Ils n'espionnent pas; ils ne cherchent pas à découvrir un secret.

M. Paterson: C'est un acte criminel.

Le sénateur Frith: C'est de la subversion.

M. Paterson: Non, c'est un acte criminel.

Le sénateur Frith: Mais c'est également le cas de l'espionnage. J'essaie simplement de bien comprendre votre position.

Le sénateur Godfrey: Occuper l'ambassade de Turquie n'est pas un acte de subversion.

M. Paterson: C'est exact. C'est un acte criminel parce qu'il est illégal de se trouver sur la propriété d'un pays étranger sans permission.

Le sénateur Frith: Je voudrais comprendre la différence que vous faites entre les deux. Vous dites que l'espionnage est un

[*Text*]

not want anything except espionage covered, you say that it is a criminal offence. But espionage is a criminal offence. I do not understand the logic of your position.

Mr. Paterson: We did not feel we needed a security service in Canada until after the Second World War, and I wonder why. We had been able to deal with the activities of Canadian citizens on the basis of whether they were criminal or not, period, zero, and that was it. We should be able to do that today. We have massive police forces in Canada to do that with, including the RCMP. Let's keep it that way. That is our position.

Senator Frith: That is very clear. It is clear that your position is that we have nothing to fear. I understand it is your position that Canadian citizens should not be subject to scrutiny. Corporations, yes, but not Canadian citizens.

Mr. Paterson: Unless they are engaged in espionage.

Senator Frith: Yes, unless it is espionage.

Senator Godfrey: Or criminal activity.

Mr. Paterson: Or criminal activity, yes.

Senator Frith: But it must be espionage in order for us to be concerned about it?

Mr. Paterson: No, criminal activity we can be concerned about too; but we do not need a special security force—

Senator Frith: Espionage which is not criminal activity?

Senator Buckwold: It could be terrorism.

Senator Godfrey: Occupying the Turkish Embassy would not be espionage; it would be a criminal activity.

Senator Frith: If there is a foreign influence that wants to carry out espionage, or anything else, you say it is all covered by the Criminal Code?

Mr. Paterson: I think I see the point you are trying to get at. You are saying that if espionage is covered by the Criminal Code, why do we need a special force to deal with it?

Senator Frith: That is right. I am just trying to understand why you pick it out as being the subject of a special force.

Mr. Paterson: I can understand why we need a special force in Canada to deal with the espionage activities of foreign powers. That does not surprise me at all. I am quite prepared to agree with that. It is self evident.

Senator Frith: But why?

Mr. Paterson: We cannot deal with the CIA and the KGB with police officers in various cities. We need to have a special force for that purpose.

[*Traduction*]

crime. Lorsque je vous demande pourquoi vous ne voulez pas que ce service s'occupe d'autres activités que de l'espionnage, vous me dites que c'est un acte criminel. Mais l'espionnage est un acte criminel. Je ne comprends pas votre position.

M. Paterson: Je me demande pourquoi ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale que nous avons eu besoin d'un service de sécurité au Canada. Jusqu'alors, nous jugions les activités des citoyens canadiens d'une façon très simple; elles étaient criminelles ou elles ne l'étaient pas. Nous devrions pouvoir agir de la même façon aujourd'hui. Au Canada nous avons des corps policiers très importants dont la GRC, qui peuvent se charger de surveiller ces activités. Nous ne voyons pas pourquoi il faudrait changer les choses.

Le sénateur Frith: C'est très clair. Selon vous, nous n'avons rien à craindre. A votre airs, les citoyens canadiens ne devraient pas faire l'objet d'enquêtes. Les sociétés, oui, mais pas les citoyens canadiens.

M. Paterson: A moins qu'ils ne se livrent à des activités d'espionnage.

Le sénateur Frith: Oui, à moins qu'il s'agisse d'espionnage.

Le sénateur Godfrey: Ou d'activités criminelles.

M. Paterson: C'est exact.

Le sénateur Frith: Mais pour qu'on s'en occupe, il doit s'agir d'espionnage?

M. Paterson: Non, nous pouvons intervenir aussi s'il s'agit d'une activité criminelle, mais nous n'avons pas besoin d'une force de sécurité spéciale . . .

Le sénateur Frith: D'un acte d'espionnage qui n'est pas un acte criminel?

Le sénateur Buckwold: Il pourrait s'agir de terrorisme.

Le sénateur Godfrey: L'occupation de l'ambassade turque ne serait pas un acte d'espionnage; il s'agirait d'une activité criminelle.

Le sénateur Frith: Vous dites que les dispositions du Code criminel viseraient un groupe étranger qui se livrerait à des activités d'espionnage ou à d'autres activités?

M. Paterson: Je crois que je comprends ce que vous voulez dire. Vous dites que si des mesures contre l'espionnsage sont prévues au Code criminel, pourquoi mettre sur pied un groupe spécial pour s'en occuper?

Le sénateur Frith: C'est exact. J'essaie simplement de comprendre pourquoi vous voulez qu'une force spéciale s'occupe de l'espionnage.

M. Paterson: Je comprends pourquoi nous avons besoin d'une force spéciale au Canada pour s'occuper des activités d'espionnage des puissances étrangères. Cela ne me surprend pas du tout. Je suis disposé à accepter ce genre de mesure, puisque son besoin est évident.

Le sénateur Frith: Pourquoi?

M. Paterson: Les policiers des diverses villes canadiennes ne sont certainement pas en mesure de s'occuper de la CIA ou du KGB. Nous avons besoin d'une force spéciale.

[*Text*]

Senator Frith: So, it is whom we have to deal with.

Mr. Paterson: That is right.

Senator Frith: It is possible that they would be doing something that, while not being illegal, would still constitute a threat?

Mr. Paterson: That is correct.

Senator Frith: It is correct that it is not possible or it is possible?

Mr. Paterson: It is possible, yes.

Senator Frith: And they could be doing something illegal which would be a threat and which would not be espionage?

Mr. Paterson: Yes. They can commit thefts and deal in drugs, and so on.

Senator Frith: But I am saying something that is not illegal.

Mr. Paterson: And that is what?

Senator Frith: Something that is not illegal and that is a threat. You say it is not possible for some foreign agency, the KGB or anyone else, to do anything that would be a threat and which would not also be illegal?

Mr. Paterson: I would not hold our counter-espionage forces to only those activities which are patently criminal. If we want to know where they are going, whom they are talking to, what they are reading, and what they are taking photographs of, we have to carry out general surveillance of them.

Senator Frith: So, you can see the necessity of a service that would investage foreign activity, both legal and illegal?

Mr. Paterson: As it does now, yes.

Senator Frith: What you are saying, then, is that we do need a service in respect of activities by foreign agencies but nothing that would involve the investigation of Canadian citizens, except perhaps corporations, according to your colleague.

Mr. Paterson: Under the bill, this force would have the authority to gather intelligence concerning Canada's national defence and international affairs, and this is in addition to all of the other powers it would have; but it cannot do that with respect to gathering intelligence about Canadian corporations. That we do not understand, since Canadian corporations are the major framers of Canadian defence and international affairs.

Senator Frith: I understand that that is how you feel. I added that because I know you feel that way about Canadian corporations. But your colleague said—and this is the central thesis of your submission—that we have nothing to fear from ourselves.

Mr. Paterson: That is right.

[*Traduction*]

Le sénateur Frith: C'est donc à ces organismes que nous aurons affaire.

M. Paterson: C'est exact.

Le sénateur Frith: Il est possible qu'ils se livrent à des activités qui, sans être illégales, pourraient représenter une menace pour la sécurité du Canada?

M. Paterson: C'est exact.

Le sénateur Frith: C'est possible ou pas?

M. Paterson: Oui.

Le sénateur Frith: Sans se livrer à des activités d'espionnage, ils pourraient faire quelque chose d'illégal qui représenterait une menace pour la sécurité du Canada?

M. Paterson: C'est exact. Ils peuvent commettre des vols ou se livrer à un trafic des drogues, par exemple.

Le sénateur Frith: Je parle d'un acte qui n'est pas illégal.

M. Paterson: Quel exemple pouvez-vous me donner?

Le sénateur Frith: Quelque chose qui n'est pas illégal mais qui représente une menace pour la sécurité du Canada. Pensez-vous qu'il est impossible qu'un groupe étranger, le KGB ou quelqu'un d'autre, représente une menace pour la sécurité du Canada s'il ne se livre pas à une activité illégale?

M. Paterson: Je ne crois pas que nos forces de contre-espionnage devraient se limiter aux activités qui sont visiblement de nature criminelle. Si nous voulons savoir où leurs agents vont, à qui ils parlent, ce qu'ils lisent, ce qu'ils photographient, nous devons assurer une surveillance générale.

Le sénateur Frith: Il est donc évident qu'il faut mettre sur pied un service qui se chargerait d'examiner les activités légales et illégales des groupes étrangers.

M. Paterson: Comme on le fait actuellement, oui.

Le sénateur Frith: Vous dites donc que nous avons besoin d'un service qui serait chargé de surveiller les activités des groupes étrangers; cependant, si j'ai bien compris votre collègue, il pourrait peut-être surveiller des sociétés commerciales mais non des citoyens canadiens.

M. Paterson: Aux termes du projet de loi, ce service aurait, en plus de tous les pouvoirs qu'on lui accorde, l'autorité d'obtenir des renseignements sur les affaires internationales et la défense nationale. Il n'est cependant pas autorisé à obtenir des renseignements sur les sociétés commerciales canadiennes. Nous ne comprenons pas la raison de cette exception, puisque les sociétés commerciales canadiennes sont un très important élément des affaires internationales et de la défense au Canada.

Le sénateur Frith: J'avais bien compris votre position, mais je désirais simplement préciser un peu, parce que je connais votre opinion en ce qui a trait aux mesures visant les sociétés canadiennes. Mais votre collègue a dit—et c'est l'élément central de votre mémoire—que nous n'avons rien à craindre des nôtres.

M. Paterson: C'est exact.

[*Text*]

Senator Frith: And then I put, parenthetically, "except maybe corporations".

Mr. Paterson: Except continuing to bow to the need for more police forces, more authoritarianism and more spying on Canadian citizens. That is the threat to the national security of Canada.

Senator Frith: We have nothing to fear from ourselves; therefore, you are saying that if it is foreign, whether legal or illegal, we should have some service?

Mr. Paterson: No. We do not make a distinction between foreign nationals and Canadian nationals. We make no distinction between agents of a foreign state or Canadian citizens who are agents of a foreign state. It is agents of a foreign state.

Senator Frith: So, so long as it is foreign influenced activity, we should have a service?

Mr. Paterson: Where the agent or agents are involved in espionage activities.

Senator Frith: Or even legal activity, as I understand what you have said.

Mr. Paterson: Well in order to investigate their illegal activities, I suppose one has to investigate what they normally do during the day. If you have to follow them to the steam bath in order to find out what they are saying, you do so.

Senator Frith: I think you have come a lot further than you had in your initial presentation.

Mr. Paterson: Oh no.

Senator Frith: I know you do not think so, but I do.

Senator Godfrey: I had an argument with Mr. McMurtry in which I pointed out that simply by including an activity in "threats to the security of Canada" did not create an illegal act. So, I follow you there.

At the top of page 5 of your brief, you say:

> Threatening national security is not a crime. Nor should it be.

Mr. Paterson: That is right.

Senator Godfrey: That is wrong. I agree that it does not have to be a crime, but surely there are lots of examples of threats to national security that are criminal, such as the throwing of a bomb into the middle of the House of Commons, or various other things.

Mr. Paterson: I think throwing a bomb into the House of Commons, per se, is not a threat to our national security.

Senator Godfrey: Well, in any event, doing something or other. What you really mean is that it does not necessarily have to be criminal. I am just picking you up on your language. Isn't what you are saying that a threat to national security doesn't necessarily have to be a crime.

[*Traduction*]

Le sénateur Frith: Et j'ajoute, entre parenthèses, «à l'exception peut-être des sociétés commerciales».

M. Paterson: Sauf le fait de continuer à céder à ceux qui demandent des forces policières accrues et un autoritarisme renforcé en vue d'espionner un plus grand nombre de citoyens canadiens. C'est là que réside la menace à la sécurité nationale du Canada.

Le sénateur Frith: Nous n'avons rien à craindre de nous-mêmes; en conséquence, vous dites que si elle est d'origine étrangère, qu'elle soit légale ou non, nous devrions nous doter d'un service?

M. Paterson: Non. Nous ne faisons aucune différence entre les ressortissants étrangers et canadiens. Nous ne faisons aucune différence entre les agents d'un pays étranger ou les citoyens canadiens qui travaillent comme agents pour le compte d'un pays étranger. Il s'agit d'agents d'un pays étranger.

Le sénateur Frith: Ainsi, tant qu'il s'agit d'une activité d'origine étrangère, nous devrions avoir un service?

M. Paterson: Si les agents se livrent à des activités d'espionnage.

Le sénateur Frith: Ou même à des activités légales, pour reprendre vos propos.

M. Paterson: Eh bien, pour mener une enquête sur leurs activités illicites, j'imagine qu'il faut faire enquête sur leurs opérations quotidiennes. S'il faut les suivre jusque dans un sauna pour savoir ce qu'ils disent, il faut le faire.

Le sénateur Frith: Je crois que vous allez beaucoup plus loin que dans votre déclaration initiale.

M. Paterson: Je ne le crois pas.

Le sénateur Frith: Je le sais, mais moi je le crois.

Le sénateur Godfrey: J'ai eu une discussion avec M. McMurtry et je lui ai signalé que le simple fait d'ajouter une activité à la liste des «menaces envers la sécurité du Canada» ne fait pas de celle-ci un acte illégal. Je suis donc d'accord avec vous sur ce point là.

Au haut de la page 7 de votre mémoire, vous dites:

> Ce n'est pas un crime de menacer la sécurité nationale et ce ne devrait pas l'être.

M. Paterson: C'est exact.

Le sénateur Godfrey: C'est faux. Je conviens que cela ne constitue pas obligatoirement un crime, mais il existe beaucoup d'autres formes de menaces envers la sécurité nationale qui constituent des crimes, comme le fait de lancer une bombe dans la Chambre des communes entres autre.

M. Paterson: D'après moi, le fait de jeter une bombe dans la Chambre des communes ne constitue pas, en tant que tel, une menace envers la sécurité nationale.

Le sénateur Godfrey: De toute façon, peu importe l'exemple. Vous dites en fait qu'elle ne doit pas nécessairement être de nature criminelle. Je ne fais que reprendre vos propos. Vous affirmez qu'une menace envers la sécurité nationale ne doit pas nécessairement constituer un crime n'est-ce pas?

[*Text*]

Mr. Paterson: It is not a crime at the present time, and it ought not to be.

Senator Godfrey: No matter how far they go in illegal activities?

Mr. Paterson: Illegal activity is a different thing.

Senator Godfrey: It can be a crime under the Criminal Code.

Mr. Paterson: That is right. If it is a crime, fine.

Senator Godfrey: I really do not see the relevance of the remarks in respect of section 98. The first letter I wrote to the newspapers was in 1933 and it was a letter condemning section 98. So, I know something about it.

Mr. Stanton: I wasn't long behind you.

Senator Godfrey: Section 98 made it a crime to do these things. To have put these people in jail was an outrage, I agree; but clause 2(c) does not necessarily make a threat to the security of Canada a crime—and you have just agreed with that. So, I do not see the relevance of section 98. No one is going to go to jail—

Mr. Paterson: This bill would allow the police to gather any private or public documents, whether medical documents, economic documents, whether they are kept by Statistics Canada, the Census Bureau, by your dentist, your doctor, or whomever, and they can do so without your knowing about it; and they can have you surveilled and a dossier kept on you. They can have you blacklisted from government positions, and all the rest of it, all without your ever being charged with a criminal offence or notified that it is going on, or anything else.

If that is not a crime, I do not know what it is.

Senator Godfrey: Section 98 resulted in a lot of people being deported; it sent Tim Buck and six others to Kingston Penitentiary for five years. I agree with all of that. But there is nothing in this bill that is comparable to that. That is all I am trying to point out. I do not really see the relevance. I agree with you about the inequities of section 98, but it is not relevant to this discussion.

Mr. Stanton: If you read the definition of "threats to the security of Canada" with subclause 6(3), I think you may get the point.

Senator Godfrey: The point is that section 98 made it a crime, whereas under this bill it is not necessarily a crime. That is my point.

Mr. Paterson: It is not a crime, but one can still have one's life thoroughly disrupted.

Mr. Stanton: Without ministerial control, either.

The Chairman: Senator Buckwold.

Senator Buckwold: You seem to want to go back to the good old days prior to World War II. You have said we do not need

[*Traduction*]

M. Paterson: Ce n'est pas un crime à l'heure actuelle, et ce ne devrait pas l'être.

Le sénateur Godfrey: Sans tenir compte de la gravité de leurs activités illicites?

M. Paterson: Ce n'est pas la même chose.

Le sénateur Godfrey: Cette activité peut être considérée comme un crime en vertu du Code criminel.

M. Paterson: C'est exact. Si c'est un crime, tant mieux.

Le sénateur Godfrey: Je ne vois vraiment pas la pertinence de vos commentaires en ce qui concerne l'article 98. La première lettre que j'ai écrite aux journaux date de 1933 et il s'agissait d'une lettre qui condamnait l'article 98. Je suis donc au courant du sujet.

M. Stanton: J'ai pris la même initiative peu de temps après vous.

Le sénateur Godfrey: Ces activités étaient considérées comme un crime en vertu de l'article 98. Ces scandaleux que ces gens aient été mis en prison j'en conviens avec vous; mais d'après l'alinéa 2c), une menace envers la sécurité du Canada ne constitue pas nécessairement un crime—et vous venez de dire que vous êtes d'accord avec cela. Je ne vois donc pas la pertinence de l'article 98. Personne n'ira en prison—

M. Paterson: Ce projet de loi permettrait aux forces policières de recueillir des documents personnels ou publics, que ce soit des dossiers médicaux ou économiques, qu'ils soient gardés par Statistique Canada, le Bureau du recensement, votre dentiste, votre médecin ou quelqu'un d'autre, et sans que vous le sachiez; ils peuvent vous faire surveiller et établir un dossier sur vous. Ils peuvent mettre votre nom sur la liste noire et vous empêcher de trouver un poste au gouvernement, et cetera, sans même que vous soyiez accusé d'un acte criminel ou informé de ce qui se passe.

Si cela n'est pas un crime, qu'est ce que c'est?

Le sénateur Godfrey: Beaucoup de gens ont été déportés à cause de l'article 98; Tim Buck et six autres personnes ont été envoyés au pénitencier de Kingston pour cinq ans. Je l'admets. Mais il n'y a rien dans ce projet de loi qui se compare à cela. C'est tout ce que j'essais de vous dire. Je n'en vois vraiment pas la pertinence. Je conviens avec vous des injustices de l'article 98, mais cela n'a rien à voir avec notre discussion.

M. Stanton: Si vous lisez la définition des «menaces envers la sécurité du Canada» et le paragraphe 6(3), je crois que vous en saisirez le sens.

Le sénateur Godfrey: L'article 98 en fait un crime, alors que cet acte n'est pas nécessairement considéré comme un crime en vertu de ce projet de loi. Voilà où je veux en venir.

M. Paterson: Ce n'est pas un crime, mais la vie d'une personne peut encore être complètement perturbée.

M. Stanton: En échappant aussi à tout contrôle ministériel.

Le président: Sénateur Buckwold.

Le sénateur Buckwold: Vous semblez vouloir revenir à l'époque qui a précédé la Seconde Guerre mondiale. Vous avez

[*Text*]

any act such as this; that we did not have a security service before and—

Mr. Paterson: No, we agree that there should be a statute.

Senator Buckwold: You want a statute for certain purposes, yes, but you want to go back to the days when what you call subversion was dealt with by the RCMP through the Criminal Code processes.

I am old enough to remember the 1930s, and the outrages committed by police forces during that time would not be tolerated today. Mr. Stanton might probably remember those things as well.

Mr. Stanton: I do.

Senator Buckwold: Yet, that is what you are asking us to go back to. You are saying that these things can be controlled by the Criminal Code; that it is clear enough to deal with them. Those of us who went through those very difficult times, economically and politically, know of the outrages that took place when such matters were dealt with through that process. At least under this bill we have some kind of statutory guidelines, which is something very few countries in the world have. I gather Australia and New Zealand are the only others. This is a first attempt to impose some control on the excesses of zealous police forces operating under the Criminal Code.

As people who believe in human rights, I cannot understand how you can advocate going back to those days. I cannot understand how you can take the position that we should give all of the powers to the police and let them go ahead and do what they did prior to the establishment of the security service.

Mr. Stanton: I hope you do not infer from what I have said that we are inviting a return to the brutalities of the police of the 1930s. We are suggesting nothing of the kind. People have learned from those experiences, and I can see no conceivable way in which Canada could ever go back to those days.

Senator Buckwold: I am not sure that police forces have learnt.

Mr. Stanton: I have had a certain criminal practice in my time and I have seen a considerable improvement in them over the years. There is no doubt in my mind about that. Apart from that, there is, I would say, a considerably larger public awareness today than there was in the 1930s. There are today civil rights organizations, which did not exist back in the 1930's.

Senator Buckwold: Mr. Stanton, in times of crisis, as we had at the time of the invocation of the War Measures Act, it would seem that there is not that much public awareness of what is going on. It did not take long for a society that professed to have all kinds of leanings towards human rights and the democratic process to ignore those leanings completely. I am simply pointing out that it can easily happen, and yet you want to give those powers back to the police.

[*Traduction*]

dit que nous n'avons pas besoin d'une loi de ce genre; que nous n'avions pas de service de sécurité auparavant et—

M. Paterson: Non, nous croyons qu'il devrait y avoir une loi.

Le sénateur Buckwold: Vous voulez une loi pour certaines raisons oui, mais vous voulez revenir à l'époque où la GRC était responsable des activités que vous qualifiez de subversives en vertu du Code criminel.

Je me souviens très bien des années 30 et les actes scandaleux commis par les agents à cette époque ne seraient pas tolérés aujourd'hui. Monsieur Stanton s'en souvient probablement aussi.

M. Stanton: Oui.

Le sénateur Buckwold: Et pourtant vous nous demandez de revenir à cette époque. Vous dites que ces situations peuvent être réglées au moyen du Code criminel; qu'il est assez clair pour traiter de celles-ci. Ceux d'entre nous qui ont traversé ces périodes difficiles, économiquement et politiquement parlant, sont au courant des scandales qui sont survenus lorsque l'on a eu recours au Code pour régler des situations de ce genre. Avec ce projet de loi, nous avons au moins des lignes directrices dont très peu de pays disposent. Je crois que l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont les seules exceptions. Nous essayons pour la première fois de réprimer dans une certaine mesure les excès commis par les agents zélés en vertu du Code criminel.

Je ne comprends pas comment vous pouvez recommander que l'on revienne à cette époque alors que vous dites respecter les droits de la personne. Je ne comprends pas comment vous pouvez nous demander de donner tous ces pouvoirs à la police et qu'on la laisse agir comme elle le faisait avant la création du service de sécurité.

M. Stanton: J'espère que vous ne concluez pas, d'après ce que j'ai dit, que nous voulons en revenir aux brutalités commises par la police au cours des années 30. Nous ne proposons rien de ce genre. Les gens ont tiré une leçon de ces expériences, et je ne vois pas comment le Canada pourrait revenir à cette époque.

Le sénateur Buckwold: Je ne sais pas si les forces policières en ont tiré une leçon.

M. Stanton: J'ai une certaine expérience du criminel et j'ai pu constater qu'elles se sont grandement améliorées au fil des ans. Je n'ai aucun doute à cet égard. De plus, je dirais que le public est beaucoup plus averti aujourd'hui qu'il ne l'était au cours des années 30. Il existe aujourd'hui des organismes qui défendent les droits civils; ce n'était pas le cas dans les années 30.

Le sénateur Buckwold: Monsieur Stanton, il me semble que, en temps de crise, comme c'était le cas lors de l'adoption de la Loi sur les mesures de guerre, le public n'est pas tellement conscient de ce qui se passe. La société disait avoir toutes sortes de tendances en faveur des droits de la personne et le processus démocratique mais elle les a très vite oubliées. Je tiens tout simplement à vous signaler que cela peut très bien arriver, et vous insistez pour redonner ces pouvoirs à la police.

[*Text*]

Mr. Paterson: We do not want the police to be engaged in anti-subversive activities, whether they be municipal police, provincial police, or federal police.

Senator Buckwold: But you want them to be involved in any activities contrary to the Criminal Code.

Mr. Paterson: The police should investigate conspiracies to blow up houses, banks, cars, conspiracies to commit robbery, and so on.

Senator Buckwold: But that ties in to the whole process we are talking about. In any event, time is moving on. I simply want to point out that I am having some difficulty in relating the two concepts.

The Chairman: Senator Lapointe.

Senator Lapointe: You do not seem to have much regard for the security of Canadian citizens. When Mr. Kaplan appeared before us, he mentioned that this agency would be involved where there is foreign interference in the lives of Canadian citizens. He pointed out, for example, that foreign agents attempt to interfere with the lives of residents of Canada through blackmail or manipulation, and that there are attempts by foreign agents to manipulate immigrants in Canada. He gave us many examples of that. For example, former citizens of certain countries are threatened with blackmail if they do not provide information which may be at their disposal.

You do not feel that such activities by foreign agencies should be investigated by an intelligence agency?

Mr. Stanton: I think we should look at the source of that, and the source is the old section 41 of the Immigration Act that I mentioned a few minutes ago. That is the parent of that portion of Bill C-157.

Senator Frith: But that does not answer the question.

Senator Lapointe: You do not approve of an intelligence agency having surveillance over such actions by foreign agents?

Mr. Stanton: If the foreign agent is breaking the law, our submission is that there are police forces that are immediately available to investigate such activity and to lay charges and conduct prosecutions.

Senator Lapointe: But they may not be breaking the law. They are just threatening these people with retaliation against members of their families who may still be in their former country, or something of that nature.

Mr. Stanton: That would constitute extortion, I would think, which is an offence under the Criminal Code.

Senator Lapointe: But don't think it would be better to prevent such activity, rather than trying to correct it after it has been done.

Mr. Stanton: Well, we should attempt to prevent it, yes, but we should do so in the normal course of the law and not

[*Traduction*]

M. Paterson: Nous ne voulons pas que les forces policières, que ce soit les forces municipales, provinciales ou fédérales, se livrent à des activités anti-subversives.

Le sénateur Buckwold: Mais vous voulez qu'elles se livrent à des activités qui enfreignent le Code criminel.

M. Paterson: Les forces policières devraient pouvoir faire enquête sur des complots qui consistent à faire exploser des maisons, des banques, des voitures, à commettre un vol, etc.

Le sénateur Buckwold: Mais cela se rapporte au processus dont nous parlons. De toute façon, le temps passe et je veux tout simplement vous signaler que j'ai de la difficulté à faire un lien entre les deux concepts.

Le président: Sénateur Lapointe.

Le sénateur Lapointe: Vous ne semblez pas vous intéresser tellement à la sécurité des citoyens canadiens. M. Kaplan nous a dit, lorsqu'il a comparu devant le comité, que l'on aurait recours aux services de cet organisme lorsque la vie de citoyens canadiens serait menacée par des intérêts étrangers. Il a dit, par exemple, que des agents étrangers essaient de s'immiscer dans la vie de citoyens canadiens en les faisant chanter ou en les manipulant, et qu'il y a des agents étrangers qui essaient de manipuler des immigrants au Canada. Il nous en a donné de nombreux exemples. Par exemple, les anciens citoyens de certains pays sont menacés et soumis à du chantage s'ils ne fournissent pas des renseignements qu'ils pourraient posséder.

Ne croyez-vous pas qu'un service du renseignement de sécurité devrait faire enquête sur des activités de ce genre auxquelles s'adonnent des organismes étrangers?

M. Stanton: Je crois qu'il faut revenir à la source du problème, soit l'ancien article 41 de la Loi sur l'immigration que j'ai mentionné il y a quelques minutes. C'est ce qui a servi à rédiger cette partie du projet de loi C-157.

Le sénateur Frith: Cela ne répond pas à nos questions.

Le sénateur Lapointe: Vous n'approuvez pas l'idée d'un service de renseignement qui soit chargé de surveiller certaines activités auxquelles se livrent des agents étrangers?

M. Stanton: Si l'agent étranger enfreint la loi, nous sommes d'avis qu'il existe des forces policières qui peuvent immédiatement faire enquête sur ses activités, porter des accusations et intenter des poursuites.

Le sénateur Lapointe: Mais ils n'enfreignent peut-être pas la loi. Ils menacent tout simplement ces gens de représailles contre les membres de leurs familles qui se trouvent peut-être toujours dans leur pays d'origine ou quelque chose de ce genre.

M. Stanton: Je crois que l'on appelle cela de l'extorsion et elle est considérée comme une infraction en vertu du Code criminel.

Le sénateur Lapointe: Mais ne croyez-vous pas qu'il serait préférable de prévenir ce genre d'activité au lieu d'essayer de corriger la situation une fois que des dommages ont déjà été causés.

M. Stanton: Eh bien, je crois qu'il faudrait essayer de la prévenir oui, mais en respectant les règles déjà existantes, non pas au moyen d'une loi spéciale.

[*Text*]

through some special piece of legislation, I respectfully suggest.

Senator Lapointe: You said at the outset that the federal government was very authoritarian. I simply point out that if it were as authoritarian as you say it is, you would not be here today. Your advice would not be sought about anything. As well, you would not have been invited to make representations before the McDonald Commission.

Mr. Paterson: You make a point, senator. We were not allowed to take part in the McDonald Commission proceedings. No one in the citizenry was.

Senator Lapointe: You are criticizing the members of any future intelligence agency; yet, you do not say a word about the 300,000 intelligence agents who are at work on behalf of Russia all around the world. It is a large number.

Mr. Paterson: One thing we say, Senator Lapointe, is that our counter-espionage force should be as concerned with our national sovereignty vis-à-vis the United States as it is with our national sovereignty vis-à-vis the USSR.

Senator Lapointe: I do not agree with you that it is as dangerous. One final question. What is your opinion on the Red Brigades? Do you consider that group a subversive group?

Mr. Paterson: The Red Brigade is a terrorist organization.

Mr. Stanton: They are out and out terrorists. There is no question about it.

Senator Lapointe: Do you not think that they are subversive, too, and that such a group could come into being in Canada if we do not care about these matters?

Mr. Stanton: Now you are getting into a philosophical question, senator. As far as I have been able to figure out, there are two schools of thought: one school of thought—and this, I think, prevails in some parts of Italy—is to the effect that you can create the kind of situation which leads to Red Brigades-type terrorism, with it ultimately taking power; the other approach—which I would say is the democratic approach—is to never allow the situation to arise in which Red Brigades-type terrorism can arise and come to the fore.

Senator Lapointe: By what means?

Mr. Paterson: By coordinated police activities, in the same way that we deal with co-ordinated police activities on a variety of criminal matters now.

Senator Lapointe: But only after the fact, or before the fact?

Mr. Paterson: Before the fact, certainly. If there is a reasonable belief that people intend to commit an illegal act, the police have the authority to engage in a wide variety of investigative techniques. That is the law now.

The Chairman: Senator Godfrey.

[*Traduction*]

Le sénateur Lapointe: Vous avez dit au début que le gouvernement fédéral était très autoritaire. Je désire tout simplement vous signaler que s'il était aussi autoritaire que vous le dites, vous ne seriez pas ici aujourd'hui. On ne chercherait pas à connaître votre avis sur une question ou une autre. Et vous n'auriez pas été invité à témoigner devant la Commission McDonald.

M. Stanton: Vous avez raison, sénateur. Nous n'avons pas été autorisés à prendre part aux délibérations de la Commission McDonald. Aucun citoyen n'a été invité à le faire.

Le sénateur Lapointe: Vous critiquez les membres d'un service de renseignement qui n'existe pas encore; mais vous ne dites rien au sujet des 300,000 agents étrangers dans le monde qui travaillent pour l'Union soviétique. Il s'agit là d'un nombre important.

M. Stanton: Je tiens à vous dire, sénateur Lapointe, que notre service de contre-espionnage devrait tout autant chercher à protéger notre souveraineté nationale vis-à-vis des États-Unis que vis-à-vis de l'URSS.

Le sénateur Lapointe: Je ne crois pas qu'ils soient aussi dangereux que l'URSS. Une dernière question. Que pensez-vous des Brigades rouges? Est-ce que ce groupe, d'après vous, est subversif?

M. Paterson: Les Brigades rouges sont des terroristes.

M. Stanton: Ce sont de véritables terroristes, nul doute là-dessus.

Le sénateur Lapointe: Vous ne croyez-pas qu'ils sont subversifs et qu'un groupe comme celui-là pourrait venir s'installer au Canada si l'on ne s'occupe pas de ces questions?

M. Stanton: Vous vous engagez dans un discours philosophique, sénateur. D'après mois, il existe deux écoles de pensée: la première—et je crois qu'elle prévaut dans certaines parties de l'Italie—dit que l'on peut créer le genre de situation qui mène au terrorisme pratiqué par des groupes comme les Brigades rouges qui finissent par prendre le dessus; la deuxième école—que je qualifie de démocratique soutient qu'il ne faut jamais permettre à une situation du genre de celle créée par les Brigades rouges de se produire et de se manifester.

Le sénateur Lapointe: Par quels moyens?

M. Paterson: En coordonnant les activités des forces policières, comme nous le faisons à l'heure actuelle pour toute une gamme de questions criminelles.

Le sénateur Lapointe: Mais seulement à postériori ou à priori?

M. Paterson: A priori, certainement. Si nous avons raison de croire que les gens ont l'intention de commettre un acte illicite, la police devrait avoir le droit d'utiliser toute une gamme de techniques pour faire enquête. Telle est la loi maintenant.

Le président: Sénateur Godfrey.

[*Text*]

Senator Godfrey: On page 5 of your brief you make the following statement:

> The R.C.M.P. anti-subversion force is already well out of control. It either disobeys ministerial direction, circumvents it, receives no meaningful control or has the politicians too frightened to challenge it.

What evidence have you as to that? This is what you are saying is the situation now. What evidence do you have for that?

Mr. Paterson: Well, why haven't any RCMP officers been disciplined? Why haven't any charges been laid by the federal Attorney General? Why haven't any charges been laid in any of the provinces? And the questions go on.

Senator Godfrey: I agree with you about what happened three, four, five years ago. That is what this bill is all about. I am talking about now. This is what you are saying is the case now. What evidence do you have on that?

Mr. Paterson: I have not seen any evidence that things have changed since the McDonald Commission.

Senator Godfrey: As a young lawyer, I was once told that one should always operate on the law of probabilities, and I would say that the law of probabilities dictates that it has changed.

Mr. Stanton: I hope you are right.

The Chairman: I want to thank you very much for your attendance. Your view has been refreshing and interesting, and useful. We will bear your representations in mind.

Our next witness, Honourable Senators, is Mr. Paul Copeland, representing the Law Union of Ontario. The brief has been circulated.

Thank you, Mr. Copeland, for taking the time to appear before us. I will ask you first to summarize your views, following which we will put questions to you.

Mr. Paul D. Copeland, Representative, The Law Union of Ontario: Mr. Chairman, honourable senators, at the outset, I should like to thank you for this opportunity of appearing before you. I would like to give you a very brief background of my involvement in security-related matters, which may assist you in understanding why the brief is expressed in the strong terms it is.

Detailed summary 36 of the McDonald Commission report refers to me, indicating that I was the subject of electronic surveillance for six months in 1972 based on lies of RCMP security officers at the time. Also, it indicates that there was some sort of human force involved, which I presume was someone working in my office, although it is hard to tell.

Detailed summary 28 of the McDonald Commission report relates to Praxis Corporation, for which I am counsel. I am involved on behalf of Praxis Corporation in a lawsuit. Last week I argued another part of the preliminary proceedings in

[*Traduction*]

Le sénateur Godfrey: A la page 7 de votre rapport vous dites:

> Le service de lutte contre la subversion de la G.R.C. échappe déjà à tout contrôle, en désobéissant aux directives ministérielles, en les contournant, en échappant à tout contrôle réel ou en intimidant les hommes politiques au point qu'ils n'osent plus s'y opposer.

Avez-vous des preuves à cet égard? Vous dites que c'est la situation actuelle. Avez-vous des preuves?

M. Paterson: Eh bien, pourquoi aucune mesure disciplinaire n'a-t-elle été prise contre les agents de la G.R.C.? Pourquoi aucune accusation n'a-t-elle été portée par le Procureur général du Canada? Pourquoi aucune accusation n'a-t-elle été portée dans aucune province? Et je peux continuer.

Le sénateur Godfrey: Je conviens avec vous de ce qui s'est passé il y a trois, quatre, cinq ans. C'est de cela dont il est question dans ce projet de loi. Mais c'est aujourd'hui qui m'intéresse. Vous dites que la situation est toujours la même. Avez-vous des preuves?

M. Paterson: Rien ne prouve que les choses ont changé depuis la Commission McDonald.

Le sénateur Godfrey: Lorsque j'étais jeune avocat, on m'a dit qu'il fallait toujours se baser sur la loi des probabilités, et si je m'en tiens à cette loi, je peux dire que les choses ont changé.

M. Stanton: J'espère que vous avez raison.

Le président: Je vous remercie d'être venu. Votre témoignage fut très intéressant et utile. Nous tiendrons compte de vos recommandations.

Notre prochain témoin, honorables sénateurs, est M. Paul Copeland, qui représente la Law Union of Ontario. Son mémoire vous a déjà été distribué.

Je voudrais vous remercier, Monsieur Copeland, de prendre le temps de venir témoigner devant le Comité. Je vous demanderai donc d'abord de résumer votre point de vue, après quoi nous vous poserons des questions.

M. Paul D. Copeland, représentant de la Law Union of Ontario: Monsieur le président, messieurs les sénateurs, je tiens d'abord à vous remercier pour cette occasion que vous m'offrez de comparaître ici. J'aimerais exposer très brièvement comment j'en suis venu à m'intéresser aux questions de sécurité, ce qui pourra vous aider à comprendre la raison du ton ferme du mémoire.

Le résumé détaillé nº 36 du rapport de la Commission McDonald traite de mon cas, et indique que j'ai fait l'objet d'une surveillance électronique pendant six mois, en 1972, sur la foi de mensonges d'agents de la sécurité de la GRC de l'époque. On y fait aussi état du fait qu'une certaine source s'occupait de l'affaire. Sans doute quelqu'un qui travaillait à mon bureau, bien qu'il soit difficile de l'affirmer.

Le résumé détaillé nº 28 du rapport de la Commission McDonald a trait à la Praxis Corporation, dont je suis conseiller. Je suis partie d'une poursuite judiciaire au nom de Praxis Corporation. La semaine dernière, j'ai présenté un plaidoyer à

[*Text*]

that lawsuit in the Federal Court of Appeal. I am, as well, counsel for Howard Bookbinder, who was one of the main employees of Praxis Corporation and who attempted to commence private prosecutions against members of the RCMP for possession of stolen Praxis documents, which came to light as a result of the Solicitor Gen's blacklist extra-parliamentary opposition letter—

Senator Frith: What business is Praxis in?

Mr. Copeland: It is in no business. It has been disrupted and destroyed by the RCMP Security Service.

Senator Frith: What had it been involved in?

Mr. Copeland: It was a research organization made up, generally, of liberal academics in Toronto, funded with government money, whose objective it was to organize the just society movement, poor peoples conference, and welfare rights groups doing some work for CMHC and some other organizations.

The attempt to prosecute was stopped by the Attorney General of Ontario, Roy McMurtry, who intervened immediately after my client had signed the information, before pre enquête was heard.

His power to intervene that early on in the process was challenged in the Supreme Court of Canada, and it was argued on June 19. The Supreme Court has reserved its decision.

I applied under the Human Rights Act, the protection of personal information section, for access to certain RCMP files, one of them dealing with complaints against the force. I was refused access to that particular file and the information on me on the ground that the Solicitor Gen decided that such access would reveal matters related to national security.

Going back in history a little bit, I acted for a man named Professor Meszaros, who had a fight with the Liberal Government in 1972 in regard to his admissibility to Canada and whether or not he was a security risk. He was ultimately admitted to Canada.

I have personally read the edited transcripts of the McDonald Commission regarding Operation Checkmate, which are important in relation to the submissions we make. As well, I am the main applicant on behalf of the Law Union of Ontario in a lawsuit, the judgment of which is found in the McDonald Commission report. It was Copeland versus McDonald, a lawsuit whereby we sought to disqualify the members of the McDonald Commission on the ground of reasonable apprehension of bias because of their close connections with the Liberal Party.

Senator Buckwold: You are sure you will not take court action against those on this committee who support the government?

[*Traduction*]

une autre partie des poursuites préliminaires de cette affaire dont est saisie la Cour d'appel fédéral. Je suis aussi conseiller de M. Howard Bookbinder, qui était l'un des principaux employés de Praxis Corporation, et qui a tenté d'intenter des poursuites à titre privé contre des membres de la GRC pour possession de documents volés à Praxis, fait qui a été mis au jour à la suite de la parution de la lettre du Solliciteur général au sujet de l'opposition extra-parlementaire d'une liste noire . . .

Le sénateur Frith: De quoi s'occupe Praxis?

M. Copeland: Elle n'est pas en affaires. Elle a été ébranlée et détruite par le service de sécurité de la GRC.

Le sénateur Frith: De quoi s'occupait-elle?

M. Copeland: C'était une société de recherche qui était constituée principalement d'universitaires libéraux de Toronto. Elle était financée par le gouvernement, et son objectif était d'amener le mouvement pour une société juste, une conférence des pauvres, des groupes pour le droit au bien-être social à travailler pour la SCHL et certaines autres organisations.

Ces efforts visant à intenter des poursuites ont avorté en raison de l'intervention du procureur général de l'Ontario, l'honorable Roy McMurtry, qui s'est interposé dès que mon client a eu signé la déclaration, tout juste avant la tenue de la pré-enquête.

Son pouvoir d'intervention à un stade aussi précoce du processus a été contesté en Cour suprême du Canada, et la défense a été présentée le 19 juin. La Cour suprême a réservé sa décision.

J'ai présenté une demande en vertu de la Charte des droits de la personne, de l'article sur la protection des renseignements personnels, pour avoir accès à certains dossiers de la GRC, dont l'un porte sur les plaintes portées contre elle. On m'a refusé l'accès à ce document ainsi qu'aux renseignements qui portent sur moi, parce que le Solliciteur général a décidé que cet accès peut entraîner la divulgation d'éléments relatifs à la sécurité nationale.

Pour revenir un peu à mon histoire, j'ai agi en tant que représentant d'un professeur, M. Meszardos, qui a eu un différend avec le gouvernement libéral en 1972 au sujet de son admission au Canada, ainsi que de la question de savoir s'il représentait ou non un risque pour la sécurité de l'État. Il a finalement été admis au Canada.

Pour ma part, j'ai lu des transcriptions révisées de la Commission McDonald qui ont trait à l'opération Checkmate et qui sont importantes compte tenu des mémoires que nous présentons. D'autre part, je suis le principal demandeur agissant au nom de la Law Union of Ontario dans une poursuite dont le jugement se trouve dans le rapport de la Commission McDonald. Il s'agissait de l'affaire *Copeland c. McDonald*, où nous avons tenté de faire disqualifier des membres de la Commission McDonald parce que nous avions des motifs raisonnables de penser qu'ils étaient impartiaux en raison de leurs liens étroits avec le parti libéral.

Le sénateur Buckwold: Êtes-vous certain que vous n'intenterez pas de poursuites contre les membres du Comité qui appuient le gouvernement?

[*Text*]

Mr. Copeland: No, I do not intend to. If we could dream one up, we probably would; but I do not think we could figure out a ground for such a suit.

We do not think this measure can be considered in a vacuum. We believe you have to look at not only some of the early and very terrible excesses, such as the APLQ break-in, Operation HAM, the theft of the PQ membership tapes, Operation Checkmate, Tent Peg, Odd Ball, Operation Cathedral, the mail openings, the Puma operations, which were surreptious entries, but the continuing array of disruption activities ongoing, from the RCMP operation at Katevale to disruption of Vietnamese demonstrating in Ottawa, from the RCMP activities around the time of the Olympics to the trade union movement. The activities continue.

We find that we are submitting a brief at a time when the McDonald Commission findings on Operation Checkmate, which constitutes the English Canada disruption activities of which there is any evidence left, have not been released.

We are dealing, in our view, with a government which passed the 1975 mandate authorizing the security service to disrupt political groups; we are dealing with a government that introduced mail opening legislation in the middle of the McDonald Commission hearings; we are dealing with a government whose obsession with secrecy—and some of you may recall this—is such that, when questions were raised by the Progressive Conservative Party in the House of Commons as to why the Liberal Party would not allow Professor André Gunther Frank entry into Canada, we got the reply: "If you knew what we knew, you would agree with us."

The Progressive Conservative Party then suggested that one of its Privy Councillors be given the opportunity to examine the file, and if he were to agree, they would keep quiet. The Liberals refused to allow that. The Liberals were eventually out of power, and when Mr. Atkey was Immigration Minister, he allowed Professor Frank to come to Canada.

We are dealing, as well, with a government that is using the electronic surveillance provisions of the Official Secrets Act to authorize surreptitious entries.

We are concerned, as well, that the McDonald Commission, as Mr. Paterson indicated, did not allow participation by interested parties, other than those who, in our view, represented the security apparatus of some part or another of the government.

Even though the McDonald Commission had limited input, it at least recommended that there be some safeguards and constraints, and we find that the bill runs roughshod over all of those.

I find, on reading the bill, that it would provide every increased power that a security officer could wish for. It looks like a Christmas list of a security officer. I am unable to find any of the safeguards recommended by the McDonald Commission.

[*Traduction*]

M. Copeland: Je n'en ai pas l'intention. Si nous le pouvions, nous le ferions sans doute, mais je ne sais pas trop sur quoi nous pourrions fonder ces poursuites.

Nous estimons que cette mesure ne peut être étudiée isolément. Il faut tenir compte de certains des premiers et terribles abus qui ont eu lieu comme l'entrée par infraction dans les locaux de l'APLQ, l'opération HAM, le vol de la liste des membres du PQ, les opérations Checkmate, Tent Peg, Odd Ball et Cathedral, les cas d'ouverture du courrier, les opérations Puma qui étaient des viols de domicile et toutes les activités de perturbation comme celles que la G.R.C. a menées à Katevale pour interrompre une manifestation organisée par des Vietnamiens à Ottawa, les actes commis entre l'époque des jeux olympiques et celle de l'infiltration des syndicats. La liste de ces activités illicites est longue.

Nous présentons un mémoire alors que la Commission McDonald n'a pas encore rendu publiques ses conclusions sur l'opération Checkmate qui constituait l'opération de perturbation dans le Canada anglais au sujet de laquelle il n'existe plus de preuve.

Nous avons affaire à un gouvernement qui en 1975 a accordé au Service de sécurité le mandat de perturber les activités des groupes politiques, qui a adopté une loi permettant d'ouvrir le courrier des citoyens alors que la Commission McDonald tenait encore des audiences, qui est tellement obsédé par le secret que, comme certains d'entre vous s'en souviennent sûrement, lorsque le parti progressiste conservateur a demandé en Chambre au parti libéral pourquoi le professeur André Gunther Frank était interdit de séjour au Canada, on lui a répondu: «Si vous saviez ce que nous savons, vous conviendriez avec nous que c'est la chose à faire.»

Le parti progressiste conservateur a ensuite proposé qu'on permettre à un des conseillers de la Reine appartenant au parti d'étudier le dossier en acceptant à l'avance de ne pas pousser les choses plus loin si cette personne jugeait qu'il ne fallait pas le faire. Les libéraux ont rejeté cette proposition. Entre-temps, ils ont perdu le pouvoir et M. Atkey, qui est devenu ministre de l'Immigration, a permis au professeur Frank de venir au Canada.

Nous avons affaire à un gouvernement qui utilise les dispositions de la Loi sur les secrets officiels ayant trait à la surveillance électronique pour autoriser les viols de domicile.

Nous nous élevons également contre le fait que la Commission McDonald, comme l'a souligné M. Paterson, n'a pas entendu toutes les parties intéressées, mais seulement celles qui représentent l'appareil de sécurité à un palier ou l'autre du gouvernement.

Malgré cela, la Commission McDonald a au moins recommandé que certaines garanties soient assurées aux citoyens par voie législative, recommandations dont le gouvernement a fait fi en proposant ce projet de loi.

En fait, le projet de loi accorde aux agents de sécurité tous les pouvoirs dont ils pourraient rêver. On dirait qu'il s'agit d'un cadeau de Noël. Le projet de loi ne compte aucune des garanties recommandées par la Commission McDonald.

[*Text*]

We have, as well, a Solicitor General, Mr. Kaplan, who says that subclause 14(3) is a prohibition on the agency. If that is properly characteried as a prohibition, I am unable to read legislation.

We have the very cynical view, as expressed in the brief, that the government is using this legislation to ensure that it is not embarrassed, as it has been in the past. Under the bill, everything the government has been embarrassed about in the past will be made legal, and the threat of prosecution under clause 12 will ensure that there is no public scrutiny.

We are so concerned about this bill that we believe that those civil servants and politicians who were involved in the presentation of it should not be involved in this area.

I might say that it has been my concern over the years that those working in the security area never get input from the other side, with the result that they lose all of their objectivity in relation to all of these matters.

Mr. Kaplan and I attended the same highschool at approximately the same time, and my brother ran against him in 1974. So, I knew him somewhat. When he became Solicitor General, I wrote him a letter in which I pointed out my concern that he was getting only one-sided input and offering the opportunity to meet with a group of "subversives," the members of The Law Union, who would be happy to sit down with him in an attempt to give him some balance in relation to what he was doing.

We have never had such a meeting, and in fact we have never really had any serious response to that letter.

From my reading of the proceedings of this committee, I am aware that there has been a lot of discussion about the mandate of the security service and about the matter of threats to the security of Canada.

We are very concerned about clause 21 of the bill—and the committee has heard a lot of submissions in relation to that as well.

I might say that our view is that it will countenance anything that they do, and it will probably prevent any such activities ever coming to the attention of any of the attorneys general.

I share Mr. Paterson's view that there does not seem to have been much prosecution in Canada, either by the federal government or by any of the provinces, other than Québec, in relation to criminal actions by the various security forces or by the RCMP. But we still believe that the checks and balances inherent in having a provincial attorney general look at it will cause some concern for the security services and the security intelligence force, making them a little less likely to engage in such activities.

We think, of course, as with the rest of the bill, that clause 21 is a most inadequate provision. While it seems to be the government's asnwer to the inherent contradiction, it is not an adequate answer, in our view.

Dealing next with the question of judicial control, we make the point that most of the activities that caused the govern-

[*Traduction*]

Le solliciteur général, M. Kaplan, nous dit même que le paragraphe 14(3) constitue une garantie. Si c'est le cas, alors c'est mois qui est incapable de lire une loi.

On nous taxera de cynisme, mais nous croyons, comme nous l'avons exprimé dans notre mémoire, que le gouvernement peut, par ce projet de loi, éviter l'embarras qui lui a été causé dans le passé. En vertu du projet de loi, tout ce dont le gouvernement a eu à rougir dans le passé devient légal. L'article 12 empêche même toute enquête publique en menaçant de poursuites quiconque dévoilerait certains abus.

Le teneur de ce projet de loi nous préoccupe tellement que vous croyons que les fonctionnaires et les hommes politiques qui ont participé de près ou de loin à sa rédaction ne devraient pas être mêlés à ce domaine.

Je m'inquiète depuis plusieurs années du fait que ceux qui travaillent dans le secteur de la sécurité ne voient jamais l'envers de la médaille et perdent toute objectivité.

M. Kaplan et moi-même avons fréquenté la même école secondaire à peu près en même temps et mon frère s'est présenté contre lui aux élections de 1974. Je le connaissais donc assez bien. Lorsqu'il est devenu solliciteur général, je lui ai écrit pour lui faire part de cette inquiétude et pour lui offrir de rencontrer un groupe «subversif,» c'est-à-dire les membres de la Law Union qui se seraient fait un plaisir de discuter avec lui de certaines questions afin qu'il entende un autre son de cloche.

Cette rencontre n'a jamais eu lieu et on n'a même pas sérieusement répondu à cette lettre.

J'ai constaté, à la lecture des délibérations du Comité, que vous avez longuement discuté du mandat du Service de sécurité et des menaces à la sécurité du Canada.

Nous avons de sérieuses réserves au sujet de l'article 21 du projet de loi et nous savons que le Comité a déjà entendu beaucoup de témoins s'en plaindre également.

A notre avis, cette disposition aura pour effet d'intérimer tout ce que fera le Service de sécurité et il est probable que ces actes ne seront jamais portés à l'attention d'un procureur général.

J'estime, comme M. Paterson, que très peu de poursuites ont été intentées au Canada, au niveau fédéral comme au niveau provincial, sauf au Québec, en ce qui a trait aux actes criminels commis par diverses forces de sécurité ou par la G.R.C. Nous estimons toutefois que ces actes auront surtout moins susceptibles d'être commis si le procureur général provincial est chargé de revoir les activités des services de sécurité.

A notre avis, l'article 21 est aussi mauvais que tout le reste du projet de loi. Le gouvernement croit peut-être résoudre ainsi le problème, mais ce n'est pas le cas.

En ce qui touche la question du contrôle judiciaire, nous jugeons que l'article 22 du projet de loi autorisera maintenant

[*Text*]

ment embarrassment—the mail openings, the access to confidential government files, the use of income tax and medical records, surreptitious entries, which seem to have been almost without number—will now be authorized under clause 22 of the bill.

We point out that in 1976 the government seemed to have noticed that section 43 of the Post Office Act prevented the opening of first class mail by the security service. Yet in the case of the Red Brigades terrorist organization, they did open first class mail, with the ultimate result being that it was of no value to them.

We make the point that the government, since 1977, has been using section 16 of the Official Secrets Act to authorized surreptitious entries, and we do not belive that that is what section 16 was intended to do.

We go through, in some limited detail, some of the conclusions of the McDonald Commission report. We point out their one-sided input. We point out, as well, that while we were given the opportunity to make submission to the McDonald Commission in relation to certain aspects of things, we were never given their summaries in order to know what they were relying upon before making any submissions.

Having looked at all of those aspects—the mail openings, the surreptitious entries, the access to confidential government files—our view is that a case has not been made out for the use of these additional powers. There is reference in the submission to the various portions of the McDonald Commission report. I am sure all members of the committee will take the opportunity of reviewing those. You will have to decide for yourselves whether or not a case is made for the use of these additional powers. Our view is that no case has been made out.

Dealing with electronic surveillance for a moment, in 1976, the year prior to the appointment of the McDonald Commission, then Solicitor General Fox was approving then authorizations a week, with the authorizations at that point lasting approximately half a year. I should point out that the authorizations do not necessarily relate to one particular telephone. So, there is a vast amount of electronic surveillance being carried out.

On a per capita basis, we carry out vastly more electronic surveillance than the Americans do, and I tend to think that the Americans have more security-related matters to be concerned about than do Canadians.

We point out as well that, in respect of detailed summaries 35 and 36—and, as I said, detailed summary 36 relates to myself, and detailed summary 35 relates to RCMP officers Brunet and McCleery—the McDonald Commission found that the RCMP lied when obtaining the Solicitor General's authorizations for electronic surveillance.

We also make some comment—

Senator Buckwold: May I interject here for a moment? The figures you set out on page 9 of your brief in respect of electronic surveillance break down to almost 10 per week. Do those figures relate to only those carried out under the Official Secrets Act?

[*Traduction*]

toutes les activités qui ont embarrassé le gouvernement comme l'ouverture du courrier, l'accès aux dossiers gouvernementaux confidentiels, l'utilisation des dossiers médicaux et fiscaux, les entrées subreptices dont le nombre semble avoir été illimité.

Nous avons souligné dans notre mémoire qu'en 1976, le gouvernement semblait avoir noté que l'article 43 de la Loi sur les postes interdisait l'ouverture du courrier de première classe. Dans le cas de l'organisation terroriste des brigades rouges, on a quand même ouvert du courrier de première classe sans aucun résultat.

A notre avis, le gouvernement utilise depuis 1977 l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels pour autoriser les entrées subreptices alors que ce n'était pas l'objectif de cet article.

Nous passons en revue assez longuement les conclusions du rapport de la Commission McDonald. Nous faisons remarquer que la Commission n'a entendu qu'un son de cloche. Nous faisons également remarquer dans notre mémoire que même si nous avons pu faire certaines représentations auprès de la Commission McDonald, nous n'avons jamais reçu ses résumés afin de savoir ce sur quoi la Commission voulait insister.

Nous avons étudié tous les aspects du problème, l'ouverture du courrier, les entrées subreptices, l'accès aux dossiers gouvernementaux confidentiels et nous ne croyons pas que l'octroi de pouvoirs additionnels dans ces domaines soit justifié. Notre mémoire mentionne diverses parties du rapport de la Commission McDonald. Je suis convaincu que cela intéressera tous les membres du Comité. Il vous faudra décider vous-même si l'octroi de ces pouvoirs additionnels se justifie. Nous sommes de l'avis contraire.

Au sujet de la surveillance électronique, je désire vous rappeler qu'en 1976, c'est-à-dire l'année précédant la nomination de la Commission McDonald, le solliciteur général du moment, M. Fox, approuvait chaque semaine dix autorisations dont la durée approximative était de six mois. Je vous prie de noter que les autorisations ne portent pas nécessairement sur un seul téléphone. La surveillance électronique est donc très répandue.

La surveillance électronique est beaucoup plus répandue au Canada qu'aux États-Unis alors que les Américains ont sans doute beaucoup plus de raisons de craindre pour leur sécurité que les Canadiens.

Nous faisons également remarquer qu'en ce qui touche les résumés détaillés 35 et 36—le résumé 36 porte sur moi-même et le 35 sur les agents de la GRC Brunet et McCleery—la Commission McDonald a découver que la GRC avait menti au solliciteur général pour obtenir une autorisation de surveillance électronique.

Nous signalons aussi que . . .

Le sénateur Buckwold: Puis-je interrompre un moment? Selon les chiffres que vous avancez à la page 9 de votre mémoire, à peu près dix autorisations de surveillance électronique auraient été délivrées par semaine. S'agit-il seulement des autorisations délivrées en vertu de la Loi sur les secrets officiels?

[*Text*]

Mr. Copeland: Yes. A separate report is prepared each year by the Solicitor General setting that out. The numbers dropped dramatically when the McDonald Commission was first formed, and from that time they have been working their way back up. I think last year there were some 445 authorizations. I have the report with me.

We make some somment in regard to the question of general electronic surveillance and suggest that many lawyers and judges now routinely assume that they are subject to electronic surveillance. We express the opinion that such expectations of surveillance detract from the free flow of ideas vital to a free and democratic society.

I would like to make one brief reference to the *Keith* case, a 1972 decision of the U.S. Supreme Court, the decision of Mr. Justice Powell. That case deals with the question of whether or not Executive-authorized security wiretaps would be allowed in the United States, and Mr. Justice Powell, in his decision, said:

> The price of lawful public dissent must not be a dread of subjection to an unchecked surveillance power. Nor must the fear of unauthorized official eavesdropping deter vigorous citizen dissent in discussion of government action in private conversation. For a private dissent, no less than open public discourse, is essential to our free society.

Going on in relation to the brief, we are of course concerned that all of the safeguards that Mr. Justice McDonald and his fellow commissioners recommended have been left out of the legislation. I noted from your proceedings that Mr. Finn suggested that perhaps they would be put into the regulations. I cannot imagine a more inadequate method of doing it. I would also suggest that perhaps you ask Mr. Finn—or Mr. Kaplan, if he comes back before you—why all of the safeguards were left out and why they cause so much trouble or may cause trouble for the security agency.

I note, as well, in regard to all of the various intrusive techniques, that the McDonald Commission recommended that, in regard to subversion, the agency deal only with revolutionary subversion and that it not be allowed any intrusive techniques in regard to revolutionary subversion.

The aspect that concerns our organization the most is the disruption activities of the security agencies. The position we take is that if a group is breaking the law and the government finds out about it, that group should be prosecuted. If a group is engaged in a political activity which does not particularly please the government but which is not illegal, that group should be left alone. The government should not be involved in seeking to counter, deter and prevent any group from engaging in those activities. One should be free to engage in lawful activities, free of intimidation and free of interference by state authorities.

This has not been the view in Canada. The Cabinet, in 1975, provided a mandate to the RCMP Security Service which

[*Traduction*]

M. Copeland: Oui. Le ministère du Solliciteur général établit un rapport distinct chaque année à ce sujet. Le nombre de ces autorisations a chuté de façon marquée au moment de la création de la Commission McDonald et a augmenté depuis lors. Je crois que ce chiffre s'établissait à 445 l'an dernier. J'ai le rapport avec moi.

Nous commentons la question de la surveillance électronique en général et nous prétendons que de nombreux avocats et juges présument maintenant d'emblée qu'ils font l'objet d'une surveillance électronique. Nous estimons que cette impression d'être surveillés nuit à la libre circulation des idées qui est vitale dans une société libre et démocratique.

J'aimerais mentionner brièvement la décision rendue en 1972 par M. le juge Powell de la Cour suprême des États-Unis dans l'affaire *Keith*. Cette affaire traite de la question de savoir si l'interception téléphonique autorisée par l'Exécutif à des fins de sécurité serait permises aux États-Unis et M. le juge Powell, dans sa décision, de dire:

> La possibilité d'exprimer publiquement sa dissidence par des moyens légaux ne doit pas s'acheter au prix d'une peur constante d'être assujetti à un pouvoir illimité de surveillance. La crainte d'une écoute officielle non autorisée ne doit pas non plus faire obstacle à une expression vigoureuse de dissidence de la part des citoyens lorsqu'ils discutent en privé de l'action du gouvernement. En matière de dissidence privée, la discussion publique ouverte est essentielle dans notre société libre.

Pour poursuivre avec le mémoire, nous sommes tous bien sûr inquiets du fait que les garanties recommandées par M. le juge McDonald et ses cocommissaires ont été omises dans le projet de loi. J'ai remarqué en lisant les comptes rendus de votre comité que M. Finn a proposé que ces garanties soient prévues dans les règlements. Je ne crois pas qu'il y ait une façon plus inadéquate de procéder. Je proposerais par ailleurs que vous demandiez à M. Finn, ou à M. Kaplan s'il doit comparaître à nouveau devant vous, pourquoi on a omis d'inclure toutes les garanties et pourquoi elles causent ou causeraient tant de problèmes pour le Service du renseignement de sécurité.

Je remarque aussi en ce qui concerne les diverses techniques d'intrusion, que la Commission McDonald avait recommandé, relativement à la subversion, que le Service ne traite que de la subversion révolutionnaire et qu'il soit interdit à cet égard de recourir à des techniques dites intrusives.

Notre organisation se préoccupe avant tout des activities déstabilisatrices des services de sécurité. Nous prétendons que si un groupe enfreint la loi et que le gouvernement l'apprend, ce groupe doit être poursuivi. Si un groupe participe à une activité politique qui ne plaît pas particulièrement au gouvernement, sans toutefois être illégale, ce groupe ne doit pas être inquiété. Le gouvernement ne doit pas se mêler d'activités visant à décourager, prévenir et contrecarrer les activités de ces groupes. Chacun doit être libre de s'adonner à des activités légales, sans être intimidé et sans que les autorités gouvernementales interviennent.

Ce n'est pas l'opinion qui prévaut au Canada. En 1975, le Cabinet a donné au Service de sécurité de la G.R.C. un

[*Text*]

included in it instructions to counter, deter and prevent certain activities.

I have read the portions of the McDonald Commission relating to that mandate, and I must say that they really did not get very far into establishing what prior mandates there were and how that mandate came into being. That causes us some concern, since much of the most serious disruption activity occurred prior to 1975.

It might be that your Chairman (Senator Pitfield) has some knowledge of the circumstances in which that mandate came into effect and what the politicians in fact thought they were going to do as a result of that mandate.

We make the point, as well, that the questioning of the solicitors general before the McDonald Commission was weak questioning. In our view, it did not seem to be designed to get to the bottom of the question of what they expected this security service to do once they had this mandate, or what they knew about what the security service was doing under some of the previous mandates or directives.

We make the point in the brief that the McDonald Commission report on Operation Checkmate has not been released.

The McDonald Commission report makes mention of Operation Checkmate and Operation Odd Ball. There was a third operation, Operation Tent Peg, and that operation seems to have completely disappeared from any records, save and except the transcripts of the McDonald Commission. I will get to all of those disruption operations in a few moments.

In respect of Operation Bricole, the officers involved pleaded guilty to a new Criminal Code offence, that of entering without first obtaining a search warrant under Section 115 of the Criminal Code. The whole prosecution in that case, in my view, was tainted. A new criminal offence was created and the officers involved entered a plea before the judge who had done the pré-enquête. The prosecutor's submissions in regard to sentence sounded like defence counsel submissions. In fact, they left out the whole question of why in fact the raid was carried out. Some of the material released by the McDonald Commission indicates that the raid was carried out to destroy the organization, and particularly to destroy the Movement for the Defence of Political Prisoners.

When they transported the documents which they were thinking of dumping on another separatist group, a right wing separatist group, they transported them under the name of Robert Lemieux, so that in the event that they were caught while transporting them, Lemieux, who was one of the activists on the FLQ side, would have been blamed for the disruption of the APLQ and the Movement for the Defence of Political Prisoners.

We note, as well, that all of the files regarding Operations Checkmate, Tent Peg and Odd Ball were destroyed by the RCMP just prior to the appointment of the McDonald Commission. The testimony before the McDonald Commission revealed that they were destroyed as a result of allegations concerning Praxis Corporation.

[*Traduction*]

mandat qui comportait des directives l'autorisant à décourager, prévenir et contrecarrer certaines activités.

J'ai lu des extraits du rapport de la Commission McDonald à ce propos et je dois dire que la Commission n'a réussi à déterminer ni l'existence ni l'origine de mandats antérieurs. Cela nous inquiète quelque peu puisque les plus sérieuses activités perturbatrices se sont déroulées avant 1975.

Il se peut que votre président (sénateur Pitfield) connaisse les circonstances entourant l'entrée en vigueur du mandat et ce que les hommes politiques croyaient accomplir par ce moyen.

Nous soulignons par ailleurs que l'interrogatoire du solliciteur général par la Commission McDonald comporte de sérieuses lacunes. À notre avis, cet interrogatoire ne visait pas à déterminer de façon précise ce que l'on attendrait du Service de sécurité dès qu'il aurait reçu ce mandat ni ce qu'il savait des activités menées par le Service en vertu de mandats ou de directives antérieurs.

Nous signalons dans notre mémoire que le rapport de la Commission McDonald sur l'opération Checkmate n'a pas été rendu public.

Le rapport de la Commission McDonald mentionne les opérations Checkmate et Oddball. Il y en a eu une troisième, l'opération Tent Peg, dont toute mention semble avoir disparu des dossiers, sauf dans les transcriptions des audiences de la Commission McDonald. Je parlerai plus en détail de ces opérations déstabilisatrices dans quelques instants.

En ce qui concerne l'opération Bricole, les agents qui y ont participé ont plaidé coupable à une nouvelle infraction criminelle, à savoir la perquisition sans avoir obtenu un mandat en vertu de l'article 115 du Code criminel. A mon avis, toute l'affaire était dans ce cas là, irrégulière. Une nouvelle infraction criminelle a été créée et les agents ont plaidé devant le juge qui avait effectué la préenquête. Le plaidoyer du procureur en ce qui concerne la sentence ressemblait fort à la présentation de l'avocat de la défense. En fait, les deux n'ont pas du tout abordé la question de la raison d'être de la perquisition. Certains des documents rendus publics par la Commission McDonald révèlent que la perquisition visait à détruire l'organisation et plus particulièrement le Mouvement pour la défense des prisonniers politiques québécois.

Lorsqu'ils ont transporté les documents qu'ils prévoyaient déposer chez un autre groupe séparatiste, de droite celui-là, les agents se sont servi du nom de Robert Lemieux afin que, dans l'éventualité où ils seraient pris avec les documents en leur possession, ce serait Lemieux, un des activistes du FLQ, qui serait accusé d'avoir perturbé les activités de l'Agence de presse libre du Québec et du Mouvement pour la défense des prisonniers politiques québécois.

Nous signalons par ailleurs que tous les dossiers ayant trait aux opérations Checkmate, Tent Peg et Odd Ball ont été détruits par la GRC peu avant la création de la Commission McDonald. Les témoignages entendus par cette Commission ont révélé que la GRC avait détruit ces documents à cause d'allégations portées contre la société Praxis.

[*Text*]

Some of you may recall the scenario where M. Oberle got up in the House of Commons and asked questions about the Solicitor General's blacklist. It was eventually suggested that the names on the blacklist came from the Praxis Corporation documents. Praxis was named in the EPO letter, and magically, by the time the McDonald Commission was appointed, all of the files in respect of the disruption activities in English-speaking Canada are destroyed. The McDonald Commission makes the point that they only had the selective memories and one summary to establish anything that happened in relation to Operation Checkmate.

Praxis Corporation, as I understand it, was one of the groups that was targeted under Operation Checkmate.

We as well point out that disruption operations are not unique to Canada. Australia has had them, New Zealand has had them, and the United States has had them. The United States in fact has had a long notorious series of disruption operations under COINTELLPRO, which is the counter intelligence program operated by the FBI. Martin Luther King was targeted, Jean Seberg was targeted, and many others. I represented Huey Newton at one point, and he informed me that there are two million pages on the Black Panther Party in the possession of the United States government.

As a result of information obtained under the U.S. Freedom of Information Act, the FBI finally said they would stop carrying out disruption activities. In Canada they have changed the nature of disruption activities. The APLQ break-in was a break-in and the theft of documents. In regard to Praxis, they received stolen documents. There is a whole series of other disruption operations that are set out in John Sawatsky's book, and there are some set out, as well, in the McDonald Commission report.

They have changed their techniques, and Mr. Justice McDonald seems to point out that they have changed their techniques. They are not now engaged in overtly criminal techniques. They have different disruption techniques.

It is our view that the Keable Inquiry did not receive the cooperation of the federal government. While the federal government initially pledged cooperation, when that inquiry sought to examine instruction manuals and started trying to tie back into the cabinet the question of instructions to the force, the government successfully moved to stop the Keable Inquiry from looking into those things.

At page 14 of the brief we make reference to the present disruption operations outlined by the McDonald Commission, at pages 613 to 622. Reference as well should have been made to the same volume pages 267 to 275 and pages 445 to 512, all of which outline some of the old disruption techniques.

If you wish, I can outline for you some of the disruption techniques that are ongoing, some of which have only surfaced as recently as a month ago.

The McDonald Commission strongly recommended that the security intelligence legislation include a clause which espressly denied any authority to carry out measures to enforce

[*Traduction*]

Certains d'entre vous se souviendront de l'intervention en Chambre de M. Oberle qui a posé des questions concernant la liste noire du Solliciteur général. On en est venu à dire que les noms qui figuraient sur la liste noire provenaient des documents de la société Praxis. Praxis était citée dans la lettre concernant l'Opposition extra-parlementaire (OEP) et lors de la création de la Commission McDonald, tous les dossiers concernant les activités perturbatrices au Canada anglais avaient, comme par enchantement été détruits. La Commission McDonald prétend qu'elle n'avait que des mémoires sélectifs et un seul résumé concernant l'opération Checkmate.

La société Praxis, si j'ai bien compris, est l'un des groupes qui visait l'opération Checkmate.

Nous signalons en outre que les activités perturbatrices ne sont pas l'apanage du Canada. L'Australie en a, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis aussi. En fait, les États-Unis ont mené une longue série bien connue d'activités perturbatrices dirigées par COINTELLPRO, le programme de contre-ingérence du FBI. Martin Luther King, Jean Seberg et de nombreux autres en ont été la cible. J'ai représenté Huey Newton à un moment donné et il m'a dit que le gouvernement américain possédait un dossier de deux millions de pages sur le parti de la Panthère noire.

Grâce aux renseignements obtenus en vertu de la *Freedom of Information Act* des États-Unis, le FBI a finalement déclaré qu'il ne procéderait plus à des activités perturbatrices. Au Canada, par contre, on n'a fait que changer la nature de ces activités. La perquisition à l'APLQ comportait l'entrée subreptice et le vol de documents. Dans le cas de Praxis, il y a aussi eu vol de documents. Dans son livre, John Sawatski mentionne toute une série d'activités perturbatrices et l'on en retrouve aussi une liste dans le rapport de la Commission McDonald.

Ils ont modifié leurs techniques et M. le juge McDonald semble le signaler. Ils n'ont plus recours à des techniques criminelles cachées. Maintenant ils emploient des techniques différentes.

Nous sommes d'avis que l'enquête Keable n'a pas bénéficié de la collaboration du gouvernement fédéral. Bien que celui-ci ait au départ promis sa collaboration, quand l'enquête a voulu examiner les manuels d'instruction et établir un lien entre le Cabinet et les instructions données à la force, le gouvernement a réussi à empêcher que l'enquête Keable n'étudie cette question.

Nous mentionnons à la page 14 de notre mémoire les actuelles activités perturbatrices énumérées par la Commission McDonald aux pages 613 à 622 de son rapport. On peut aussi se reporter aux pages 267 à 275 et aux pages 445 à 512 du même volume où il est question d'anciennes techniques déstabilisatrices.

Si vous le voulez, je peux vous décrire certaines de ces techniques qui sont toujours utilisées et dont certaines ont été révélées il y a à peine un mois.

La Commission McDonald a fortement recommandé que la loi concernant le Service du renseignement de sécurité comprenne un article qui interdise expressément l'application de

[*Text*]

security. Australia and New Zealand have such legislation. The Commission as well recommended specifically that the security intelligence agency not be permitted to carry out any of the disruptive activities that they refer to. The New Zealand legislation goes further than the provision cited in the McDonald Commission report. The New Zealand legislation was amended subsequent to the time Mr. Justice McDonald had an opportunity of looking at it, and it now reads that it shall not be a function of the security intelligence service (a) to enforce measures for security; or (b) to institute surveillance of any person or class of persons by reason only of his or their involvement in lawful protest or dissent in respect of any matter affecting the Constitution, laws, or government of New Zealand.

I gather that Professor Russell has been before you. I have not yet seen a transcript of his submissions to you, but I have had the opportunity of reading an article by him—an article which I gather has not been published as of yet—in which he makes reference to the fact that the government seems to have rejected the recommendations of the McDonald Commission that the service only use non-intrusive techniques and that it not be involved in disruption activities.

I might say, as the brief points out, we view disruption activities as still being carried on. The newspaper accounts of Chief Superintendent Barr's appearance before you make reference to disruption activities, though I could not find that in the proceedings. As well, I know that Warren Allmand, in his message to the Civil Liberties Association rally in Toronto concerning the opposition to the bill, said that disruption activity should only be carried out if it constitutes lawful activity. In our view, that is not adequate.

We have been in communication with all of the named members of the government, both present and past, and have pointed out our concerns about this. In our view, they are aware of our concerns about it, and they are aware that we view it is violating many parts of the Charter.

We point out that the bill is silent on this issue. We only draw one conclusion from that, that being that the government intends to allow the security agency to continue to engage in disruption activities. We view activities which seek to dissuade people, not necessarily from illegal activity but from legal political activity, as being consistent with a police state and not with a free and democratic society.

At page 15 of our brief, we call for legislation terminating all of those programs and making it an offence, in fact, to engage in such activity.

We make some reference to clause 12 and the bar against disclosure. At the time this brief was prepared, all we did was refer to the CIA provisions in relation to that. We have never been able to understand how it is that the government thinks it

[*Traduction*]

toute mesure visant à assurer la sécurité. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont de telles lois. La Commission a par ailleurs recommandé que le Service du renseignement de sécurité ne soit pas autorisé à recourir à l'une des activités déstabilisatrices mentionnées. La loi de Nouvelle-Zélande est encore plus rigoureuse que la disposition citée dans le rapport de la Commission McDonald. En effet, elle a été modifiée après que le juge McDonald l'eut consultée et elle stipule maintenant qu'il n'appartient pas au service de renseignements pour la sécurité a) d'appliquer des mesures pour assurer la sécurité ou b) d'instituer la surveillance d'une personne ou d'une catégorie de personnes du seul fait de sa participation à des activités légitimes de protestation ou de dissidence en ce qui concerne toute question touchant la Constitution, les lois ou le gouvernement de la Nouvelle-Zélande.

J'ai cru comprendre que le professeur Russell a comparu devant vous. Je n'ai pas encore lu le compte rendu de son témoignage, mais j'ai eu l'occasion de lire un article qu'il a rédigé et qui n'a pas encore été publié, dans lequel il mentionne que le gouvernement semble avoir rejeté les recommandations de la Commission McDonald voulant qu'on interdise au Service d'utiliser des techniques dites intrusives et de s'adonner à des activités déstabilisatrices.

Je pourrais ajouter, nous le disons dans notre mémoire, que les activités perturbatrices se poursuivent. Le compte-rendu, paru dans les journaux, de la comparution du surintendant Barr devant votre Comité mentionne des activités perturbatrices, mais je n'ai pu retrouver la source dans le compte rendu de vos délibérations. Je sais par ailleurs, que Warren Allmand a dit dans son message lors du rassemblement organisé à Toronto par l'Association des libertés civiles pour opposer le projet de loi que les activités déstabilisatrices ne devraient être autorisées que s'il s'agit d'activités légales. À notre avis, cela ne suffit pas.

Nous avons communiqué avec tous les membres nommés du gouvernement, qui siègent présentement ou qui ont siégé, et nous leur avons fait part de nos inquiétudes. À notre avis, ils connaissent nos objections et ils savent que nous considérons que la loi contrevient à plusieurs dispositions de la Charte.

Nous signalons que le projet de loi ne dit rien de cette question. Nous n'en tirons qu'une conclusion, à savoir que le gouvernement a l'intention de permettre au Service du renseignement de sécurité de continuer de s'adonner à des activités perturbatrices. Nous estimons que les activités qui visent à décourager les gens de participer, pas nécessairement à des activités illégales mais bien à des activités politiques légales, sont bien plus le fait d'un État policier que d'une société démocratique.

À la page 15 de notre mémoire, nous demandons que la loi mette fin à tous ces programmes et qu'elle stipule que la participation à toute activité de ce genre constitue une infraction.

Nous mentionnons par ailleurs l'article 12 et l'interdiction de communiquer des renseignements. Au moment où nous avons préparé notre mémoire, nous nous sommes contentés de traiter des dispositions concernant la CIA. Nous n'avons

[*Text*]

needs more strenuous provisions than those under which the CIA is able to operate.

As was noted yesterday in *The Star*, not only does the U.S. government not seem to feel that it needs this type of provision but in fact its own agency, in making known promotions, has been publicizing the names of its agents.

I have not seen any retaliation against any members of the present RCMP security service. I have some question as to where this particular provision of the bill comes from. I was not able to find it in the McDonald Commission report, although it may well be in there.

We certainly object to that provision. Again, we think it is designed to ensure that there is not public discussion, that there is not public examination of what this agency is doing, because people will be afraid of being prosecuted.

The last point we make is that neither the ministerial accountability aspect nor the whole political accountability aspect of the bill are satisfactory to us. We certainly view the past Liberal Government attitudes concerning security service misbehaviour to be a grave threat to the democratic functioning of the democratic institutions of Canada.

That completes my submission.

The Chairman: Senator Riley will lead off.

Senator Riley: The organization in which you participated, was that the Praxis organization, the Praxis Corporation?

Mr. Copeland: I am making a submission on behalf of the Law Union of Ontario. I sent to the committee some copies of a brochure describing the organization.

Senator Riley: I am talking about the Praxis Corporation.

Mr. Copeland: I am counsel for Praxis. I am not a member of that organization. Off and on, I have been counsel for Praxis since 1969, when Mr. Worthington started to write discrediting articles about Praxis Corporation—which we again think were part of the overall disruption operation.

Mr. Worthington, in our view—and it has been confirmed by Leslie James Bennett, who used to be a civilian member of the RCMP—was one of the conduants for the Security Service at that point, the S&I, to put out information against groups they did not like. And in any event, in 1969 I was consulted by Praxis in regard to a whole series of smear articles—which, together with the less of all of their documents, in our view, ultimately resulted in the cutting off of government funding to that organization.

I am not sure that I have totally answered your question.

Senator Lapointe: How many members are there in your organization and what is it exactly, in a few words?

Mr. Copeland: We give two answers to that question, senator. The real answer is that it is an organization of 200, 225, perhaps as many as 250, lawyers, law students and legal workers in the province of Ontario who are concerned, as the brochure states, about matters of human rights, about advancing social causes. It is generally a left-of-centre group. The

[*Traduction*]

jamais réussi à comprendre pourquoi le gouvernement juge avoir besoin de dispositions plus rigoureuses que celles qui régissent les activités de la CIA.

Comme l'a signalé hier *The Star*, outre le fait que le gouvernement américain ne juge pas nécessaire ce genre de disposition, son propre service publie les noms des agents au moment de leur promotion.

Je n'ai eu connaissance d'aucune mesure de représailles contre les agents du Service de sécurité actuel de la GRC. J'aimerais savoir d'où provient cette disposition du projet de loi. Je n'ai pu trouver cela dans le rapport de la Commission McDonald, mais il s'y trouve peut-être.

Nous nous élevons contre cette disposition qui, selon nous, vise à interdire toute discussion, tout examen public des actes du service, du fait que les gens n'aiment pas être poursuivis.

Nous disons enfin que ni l'élément de responsabilité ministérielle, ni celui de la responsabilité globale de ce projet de loi ne nous satisfont. Il est évident que les attitudes passées du gouvernement libéral à l'égard des mauvais agissements du service de sécurité portent un grave préjudice au fonctionnement normal des institutions démographiques du Canada.

Ainsi se termine mon mémoire.

Le président: La parole est au sénateur Riley.

Le sénateur Riley: Était-ce l'organisation, la corporation Praxis pour laquelle vous travailliez?

M. Copeland: Je présente un mémoire au nom de la Law Union of Ontario. J'ai fait parvenir au Comité quelques exemplaires d'une brochure décrivant cette association.

Le sénateur Riley: Je parle de la corporation Praxis.

M. Copeland: Je suis l'avocat de Praxis. Je n'en suis pas membre. À diverses reprises, j'ai été occasionnellement conseiller juridique pour Praxis depuis 1969, lorsque M. Worthington a commencé à écrire au sujet de la Corporation Praxis des articles diffamatoires—tactique qui, croyons-nous, faisait partie d'une opération visant à démembrer l'organisation.

M. Worthington, à notre avis—et la chose a été confirmée par Leslie James Bennett, qui était agent civil de la GRC—était l'un des membres du Service de sécurité, alors le S et R, chargé de disséminer l'information contre les groupes que le Service n'aimait pas. Quoiqu'il en soit, Praxis m'a consulté en 1969 au sujet d'une foule d'articles diffamatoires—qui, joints à la perte de tous leurs documents, ont amené éventuellement le gouvernement à couper tous les fonds à cette organisation.

Je ne suis pas sûr d'avoir répondu à toute votre question.

Le sénateur Lapointe: Combien votre organisation comporte-t-elle de membres et en quoi consiste-t-elle?

M. Copeland: À cette question sénateur, nous donnons deux réponses. En réalité, il s'agit d'une association de 200, 225, peut-être 250 avocats, étudiants en droit et travailleurs juridiques de la province d'Ontario, qui se préoccupent, comme le dit la brochure, de questions ayant trait aux droits de la personne et à la promotion de la cause sociale. Sa position est,

[*Text*]

other answer we give is that we are a closely knit revolutionary cadre seeking to overthrow the government.

The first answer is correct; the second answer, I think, may well have been the view of us of the security service.

Senator Buckwold: How many are practising lawyers?

Mr. Copeland: I would guess at this point, about 125.

Senator Frith: It may have been their view, but not true. Is that not what you are saying?

Mr. Copeland: Our view is that our organization is so wishy-washy, we could not organize anything, and certainly as a revolutionary cadre, we do not qualify.

Senator Frith: But with the objective of overthrowing by. . .? I did not raise this. I just want to make sure that you finish the sentence.

Mr. Copeland: We would certainly like to see a different government in power than is presently in power. The views of our membership range from those of the New Democratic Party, some probably a little to the right of the New Democratic Party, to Marxists of various stripes.

Senator Buckwold: That is why you call yourselves subversives?

M. Copeland: We generally regard ourselves, in relation to both the other legal organiations and our view of some functions of the government, as subversive of the government views in relation to security matters.

The Chairman: Senator Godfrey.

Senator Godfrey: When I started to read your brief, I must confess I nearly stopped at page 1—but I persevered. In your brief I find the following statement:

> We are dealing with a Government which on March 27, 1975 gave a mandate to the Security Service to disrupt political goups.

Could you point out to me where that mandate exists in the government declaration of March 27, 1975?

Mr. Copeland: The words "counter, deter and prevent" are the operative words in relation to that mandate.

Senator Godfrey: As long as they are planning to engage in espionage, sabotage, violence, terrorist acts, criminal means, and so on. It is qualified all the way along.

Mr. Copeland: I appreciate it is qualified, but in fact it is a mandate to disrupt—

Senator Godfrey: It is not qualified in your statement.

Mr. Copeland: It is a mandate to disrupt various political groups specifically only engaged in those activities, but in fact

[*Traduction*]

en général, un peu gauchiste. L'autre réponse est que nous sommes un cadre révolutionnaire aux rangs très serrés qui veut renverser le gouvernement.

La première réponse est conforme à la vérité, la seconde peut fort bien correspondre à l'idée que ce fait de nous le service de sécurité.

Le sénateur Buckwold: Combien d'entre vos membres exercent leurs professions?

M. Copeland: Environ 125.

Le sénateur Frith: Peut-être est-ce leur conception, mais elle est erronnée. N'est-ce-pas ce que vous dites?

M. Copeland: Notre association est si désarticulée qu'elle ne saurait organiser quoique ce soit et elle n'est sûrement pas apte à servir de cellule révolutionnaire.

Le sénateur Frith: Mais qui viserait à renverser . . . ? Je ne pose pas la question. Je voudrais seulement que vous finissiez la phrase.

M. Copeland: Il me plairait sans doute de voir au pouvoir un gouvernement différent de celui qui s'y trouve. Les opinions de nos membres varient depuis les idées du Nouveau Parti démocratique en passant par quelques-unes qui se situent un peu à droite de l'idéologie du Nouveau Parti démocratique, jusqu'aux diverses nuances de Marxisme.

Le sénateur Buckwold: C'est pourquoi vous vous appelez subversif?

M. Copeland: Par rapport aux autres associations juridiques et à ce que nous pensons de certaines fonctions du gouvernement, nous nous considérons en général, comme ayant des vues subversives au sujet des questions de sécurité du gouvernement.

Le président: Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Quand j'ai commencé à lire votre mémoire, je vous avoue que je me suis presque arrêté à la page 1—mais j'ai persévéré. Je trouve, dans ce mémoire, la déclaration suivante:

> Nous avons affaire à un gouvernement qui, le 27 mars 1975, a chargé le Service de sécurité de démembrer les groupes politiques.

Pouvez-vous nous indiquer où se trouve ce mandat dans la déclaration du gouvernement en date du 27 mars 1975?

M. Copeland: «Affronter, dissuader et empêcher» sont autant de mots qu'expriment des actes en rapport avec ce mandat.

Le sénateur Godfrey: Dans la mesure où il projette d'espionner, de saboter, de se livrer à des actes de violences et de terrorisme et de commettre des crimes, etc. La chose est très bien explicitée.

M. Copeland: Je comprends qu'elle est explicitée mais elle constitue effectivement un mandat de démembrement . . .

Le sénateur Godfrey: Ce n'est pas explicité dans votre déclaration.

M. Copeland: C'est un mandat de démembrer diverses associations politiques désignées, qui se livrent à ces activités.

[*Text*]

that mandate has been carried over to various aspects. To give you one example, in the incident in Katevale, Québec, members of En Lutte came out of a meeting in a farm house to find themselves surrounded by men with guns. There is reference to that in the McDonald Commission report. It was partly conspicuous surveillance, partly disruptive.

Senator Godfrey: I would not say that that was included in the mandate. Your suggestion, as I read it, is that there is a mandate to disrupt the activities of political groups, without any qualification whatsoever, and that is just simply not true.

Mr. Copeland: They very clearly qualify it in the mandate. The result, however, has been that those "counter, deter and prevent" techniques have been applied to a whole range of people involved in lawful dissent.

Senator Godfrey: That may be so, but it is not in the mandate. We know all about the barnburning, and the other things. All I am suggesting is that your statement that it is contained in the mandate is wrong. Having said that, let me go on to the next point.

At page 5 of your brief, you make the following statement:

> In our view, Section 21 would be relied upon by members of the Service as a defence to charges of barnburning, dynamite theft, circulating false communiqués.

And we have had one or two other people make the same point.

I am a lawyer; you are a lawyer. Could you explain to me how you could ever argue before a judge that barn-burning would come under subclause 21(1) as a reasonable action being reasonably necessary?

Mr. Copeland: The defence that was advanced by the security people in relation to the barn-burning was that they could not install their listening devices adequately in relation to the particular barn burned, and for that reason they burnt it so that they would meet somewhere else.

Senator Godfrey: And a lousy defence it was, too. I am asking you whether you could reasonably argue that before a judge.

Mr. Copeland: Whether a judge would accept that argument, I do not know. I doubt that it will ever get before a judge, because whoever is making the decisions earlier will decide that it is reasonable. A double reasonable clause, in my view—

Senator Godfrey: You are making an interpretation of the clause that I do not think any court would ever make. As one lawyer to another, I disagree with your interpretation. I would rather have the other side of the case.

Mr. Copeland: I certainly would rather be prosecuting it, too; but I might say that in Québec, in relation to the various prosecutions, they have sought to rely on that type of defence.

[*Traduction*]

Mais de fait, ce mandat a été étendu à d'autres domaines. Par exemple, l'incident à Katevale, Québec, alors que les membres de l'organisation En Lutte se sont vus entourés par des gens armés à la sortie d'une réunion tenue dans une maison de ferme. On en parle dans le rapport de la Commission McDonald. Il s'agissait là, en partie, d'une surveillance manifeste et en partie d'un démembrement.

Le sénateur Godfrey: Je ne dirais pas que cela était compris dans le mandat. Si j'ai bien compris, vous dites qu'il y a mandat de démembrer les activités des groupes politiques, sans aucune autre explication, et c'est précisément ce qui est faux.

M. Copeland: C'est très bien expliqué dans le mandat. Le résultat, cependant, a été que ces pratiques «de contrer, dissuader et empêcher» ont été appliquées à une foule de gens qui exprimaient leur désaccord légalement.

Le sénateur Godfrey: Peut-être bien, mais ce n'est pas là le mandat. Nous connaissons ces faits: incendies de granges et autres. Je dis simplement que vous être dans l'erreur quand vous déclarez que cela se trouve dans le mandat. Ceci dit, permettez-moi de passer à la question suivante:

A la page 5 de votre mémoire, vous faites la déclaration suivante:

> A notre avis, les agents du Service invoqueraient l'article 21 pour se prémunir contre les accusations d'incendies de granges, de vols de dynamite, de diffusion de communiqués erronnés.

Et une ou deux autres personnes ont fait cette même remarque.

Je suis avocat; vous l'êtes aussi. Pouvez-vous m'expliquer comment vous pourriez devant le tribunal prétendre que l'incendie d'une grange peut être visée par le paragraphe 21(1), en tant qu'acte raisonnable qui s'imposait raisonnablement?

M. Copeland: L'argument invoqué par le personnel de sécurité en rapport avec l'incendie de grange a été le suivant: incapable d'installer leur matériel d'écoute adéquatement dans cette grange, ils l'ont incendié la grange pour que les réunions se tiennent ailleurs.

Le sénateur Godfrey: Et c'était là un bien piètre argument de défense. Je vous demande en somme si vous pourriez raisonnablement faire valoir un tel argument devant le tribunal.

M. Copeland: Savoir si le juge l'agréerait, je l'ignore. Je doute qu'un tel argument ne soit jamais invoqué devant un juge, car celui qui prend les décisions à un stade antérieur le trouvera sûrement déraisonnable. Une disposition doublement raisonnable, à mon avis . . .

Le sénateur Godfrey: Je doute fort que l'interprétation que le tribunal donnerait coïncide avec la vôtre. Soit dit d'un avocat à un autre, je n'admets pas votre interprétation, et préfèrerais me trouver dans la partie opposée.

M. Copeland: Je préfèrerais moi-même me trouver dans l'accusation; mais je dois ajouter que si l'on considère les différentes poursuites, on constate que l'on s'est, au Québec, rallié à ce genre de défense.

[*Text*]

Senator Godfrey: But have they been successful? Has a judge ever taken that interpretation?

Mr. Copeland: No, certainly no judge has.

Senator Godfrey: I simply object to your overstating of the case. There are legitimate objections. You have probably read the McLeod report and you know all of the arguments, including the quote from the *Priestman* case.

Mr. Copeland: Yes, I have read all of that material.

Senator Godfrey: On page 9 you say:

> —many members of the public, including lawyers and judges, now routinely assume that they are the subject of electronic surveillance.

I have never assumed that. What judges assume that they are the subject of electronic surveillance?

Mr. Copeland: Do you want me to name a judge?

Senator Godfrey: Yes.

Mr. Copeland: Provincial Court Judge White. I am sure he will be horrified to read this in your transcript of proceedings. When I had lunch with him and we were talking about certain aspects, the comment he made was that his phone was bugged.

I would have difficulty attributing it to other judges specifically by name, but it is my impression from other judges that I have talked to over a period of time that many of them assume that there is electronic surveillance going on to watch their operations. I certainly know that a large number of lawyers feel the same way.

Senator Godfrey: What would be the reason for a judge being subject to electronic surveillance by the security service?

Mr. Copeland: I am not saying that it is necessarily security-related electronic surveillance. There is Criminal Code electronic surveillance, as well as that under Section 16 of the Officials Secrets Act. I would think most of the judges would not regard themselves as being candidates for surveillance as threats to the security of Canada.

Senator Godfrey: But there may be the odd case under the Criminal Code where they would be subject to surveillance. Is that what you are saying?

Mr. Copeland: Yes.

The Chairman: Has there ever been a return identifying a judge? I understand that under the Criminal Code returns are required. Has there ever been a return identifying a judge?

Mr. Copeland: Not that I know of.

The Chairman: Is it your view that those returns are being suppressed?

Mr. Copeland: I am not saying that judges are under electronic surveillance. What I am saying is that people operate under the assumption that they are under electronic surveillance. They are concerned about their being under elec-

[*Traduction*]

Le sénateur Godfrey: Mais l'a-t-on fait avec succès? Un juge a-t-il déjà accepté cette interprétation?

M. Copeland: Non, certainement pas.

Le sénateur Godfrey: Je m'oppose simplement à l'importance exagérée que vous accordé à ce cas. Il existe des objections légitimes. Vous avez probablement lu le rapport McLeod et vous connaissez tous les arguments, y compris la citation tirée de la cause *Priestman.*

M. Copeland: Oui, j'ai lu tout cela.

Le sénateur Godfrey: A la page 9, vous dites:

> —bien des gens, y compris des avocats et des juges, prennent automatiquement pour acquis qu'ils font l'objet d'une surveillance électronique.

Jamais je ne l'ai fait. Quels sont les juges qui prennent pour acquis qu'ils font l'objet d'une surveillance électronique?

M. Copeland: Vous voulez que je vous en nomme un?

Le sénateur Godfrey: Oui.

M. Copeland: Son honneur le Juge White de la Cour provinciale. Il sera horrifié, j'en suis sûr de lire cela dans vos délibérations. Lorsque j'ai déjeuné avec lui, nous parlions de diverses choses, et il m'a confié qu'il faisait l'objet d'une écoute téléphonique.

Il me serait difficile d'attribuer cette même particularité à d'autres juges, mais des entretiens que j'ai eu avec d'autres juges, j'ai retiré l'impression que nombre d'entre eux prennent pour acquis qu'ils sont l'objet d'une écoute téléphonique, quand ce n'est pas une surveillance de leurs faits et gestes. Et je sais de bonne part que bon nombre d'avocats croient de même.

Le sénateur Godfrey: Pourquoi un juge ferait-il l'objet d'une surveillance électronique de la part du Service de sécurité?

M. Copeland: Je ne dis pas que cette surveillance est nécessairement exercée par le service de sécurité. Il existe une surveillance électronique, en vertu du Code criminel et une autre, en vertu de l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels. Je suppose que la plupart des juges ne considèrent pas qu'ils sont susceptibles de faire l'objet de surveillance parce qu'ils constituent des menaces à la sécurité du Canada.

Le sénateur Godfrey: Mais il pourrait se produire de temps à autre qu'ils fassent l'objet d'une surveillance en vertu du Code criminel. Est-ce bien ce que vous dites?

M. Copeland: Oui.

Le président: Le nom d'un juge est-il déjà apparu dans un rapport? Je crois que le Code criminel exige le dépôt d'un rapport. Cela s'est-il déjà produit?

M. Copeland: Pas à ma connaissance.

Le président: Croyez-vous qu'on omet d'inclure ces cas dans les rapports?

M. Copeland: Je ne dis pas que les juges sont soumis à la surveillance électronique. Tout ce que je dis est que les gens présument qu'ils font l'objet d'une surveillance électronique. Ou du moins ils le craignent. C'est très grave lorsque dans une

[*Text*]

tronic surveillance. It is a very real problem in society when you do not feel you can talk over the telephone.

One of the unique things in relation to 1972, when they did the six-month surveillance on my office telephone, was that we had already assumed that we were being bugged and so we never talked business over the office telephone. The only thing that I ever thought that they would get over my office telephone were matters concerning my personal life—which may well have caused me significant problems. We certainly did not talk about anything that we regarded as politically sensitive at that time.

Senator Riley: Did you find the bug?

Mr. Copeland: No, we did not find the bug. I only became aware of it as a result of complaints I made to the McDonald Commission concerning aspects of electronic surveillance. One of the reasons why I thought I had been electronically surveyed was at one point I got a call from an American radical saying that he would not come up to testify in the hearing and the next morning when I arrived at the court in regard to an extradition hearing the sergeant then in charge of the extradition proceedings—and he is now the Deputy Police Chief in Toronto—said to me, "Hey Paul, I hear Abby is not coming." And I said to him: "Are you telling me my phone is under surveillance, that you are listening to my phone?" And he said: "I didn't say that."

But he was dead accurate. Within twelve hours of the telephone conversation he knew that Abby Hoffman would not come to Canada to testify at this extradition hearing. Some nine years later I obtained from the McDonald Commission confirmation of the fact that in fact they had an electronic surveillance on the office telephone.

Senator Godfrey: And that was confirmed?

Mr. Copeland: Yes, it is confirmed in detailed summary 36.

Senator Buckwold: I would like to refer back to the presentation of the Law Union of British Columbia. Would you generally support the stand of that group that all we need is a counter-espionage agency, domestic and foreign; that we should go back to the 1930s and have no legislative authority for operations—

Mr. Copeland: I did not hear my friends from British Columbia go quite that far. I thought some of them at least supported a legislative scheme in respect of security work. Certainly I think it is essential that we have a legislative scheme setting out the duties and functions of a security agency. I think the security agency has legitimate functions in regard to espionage. I tend to think that they have legitimate functions in regard to terrorism and violence.

Our brief certainly does not go as far as the brief of the Law Union of British Columbia in saying that there should be no concern about subversion. What we are saying—and we limit ourselves much more—is that there should not be any countermeasures in relation to surveillance.

[*Traduction*]

société on estime qu'on ne peut pas parler en toute sécurité au téléphone.

En 1972, lorsque mon bureau a été soumis à une surveillance de six mois, nous présumions déjà que nous faisions l'objet d'une telle surveillance et nous ne discutions jamais affaires au téléphone. Tout ce que l'on a pu apprendre en surveillant mes conversations téléphoniques sont des détails concernant ma vie personnelle, ce qui m'a peut-être causé de très grands problèmes. A ce moment, nous ne discutions jamais de questions politiques délicates au téléphone.

Le sénateur Riley: Avez-vous trouvé le micro?

M. Copeland: Non. J'ai appris son existence seulement après les plaintes que j'ai soumises à la Commission McDonald au sujet de la surveillance électronique. L'une des raisons pour lesquelles j'ai pensé avoir fait l'objet d'une surveillance électronique est parce que j'ai reçu un jour un appel d'un extrémiste de gauche américain m'informant qu'il ne viendrait pas témoigner lors d'une audience. Le lendemain, lorsque je suis arrivé à la Cour où l'on devait entendre une affaire d'extradition sur laquelle je travaillais, le sergent chargé de l'affaire, qui est maintenant chef-adjoint de la police de Toronto, m'a dit: «On me dit Paul qu'Abby ne viendra pas.» Je lui ai alors dit: «Êtes-vous en train de me dire que mon téléphone est surveillé et qu'on écoute mes conversations?» Il m'a répondu: «Je n'ai pas dit cela.»

Mais il avait raison. Douze heures après la conversation téléphonique que j'avais eu avec Abby Hoffman, il savait que ce dernier ne viendrait pas au Canada pour témoigner lors d'une audience d'extradition. Neuf ans plus tard, j'ai obtenu de la Commission McDonald confirmation de ce fait, c'est-à-dire que le téléphone de mon bureau avait fait l'objet d'une surveillance électronique.

Le sénateur Godfrey: On vous l'a confirmé?

M. Copeland: Oui, cela figure dans le résumé détaillé nº 36.

Le sénateur Buckwold: J'aimerais revenir au mémoire présenté par The Law Union of British Columbia. Croyez-vous, comme ce groupe, que tout ce qu'il nous faut est un service de contre-espionnage chargé d'étudier les menaces à la sécurité venant de l'intérieur et de puissances étrangères, que nous devrions revenir aux années 30 et qu'il n'est pas nécessaire de légiférer dans ce domaine . . .

M. Copeland: Je ne crois pas que mes amis de la Colombie-Britannique soient allés aussi loin. Je pense qu'au moins certains d'entre eux pensent qu'une loi devrait traiter des questions de sécurité. Pour ma part, j'estime essentiel que les fonctions et les devoirs du service de sécurité soient exposés dans une loi. Il convient, à mon avis qu'un service de sécurité s'occupe des questions liées à l'espionnage, au terrorisme et à la violence.

Notre mémoire ne va certainement pas aussi loin que celui de la Law Union of British Columbia qui estime, elle, qu'il n'y a pas lieu de s'occuper de la subversion. Nous nous limitons beaucoup plus en disant simplement qu'il ne devrait pas y avoir de contre-mesures en ce qui touche la surveillance.

[*Text*]

I do not think our organization has totally dealt with the question of what kind of watching is appropriate, if any, by a security agency dealing only with the questions of what, for want of a better term, are described in clause 2(d) of the bill.

I am concerned that the use of clause 2(d) in its broad form, rather than even the limited form of revolutionary subversion that the McDonald Commission talks about, would open up the agency into dealing with lawful dissent in a very extensive manner.

As I have indicated, I certainly do not find that subclause 14(3) is a prohibition against such activity on the part of the security agency.

I would like to see some legislation. I am happy to see some legislative attempt to deal with this area, rather than having it dealt with in the manner that the British have done where everything is done so secretly that hardly anybody knows what MI5 and MI6 and the government communications headquarters are doing.

Senator Godfrey: You are aware that it has been suggested that the word "violent" or "unlawful" be inserted?

Mr. Copeland: I am aware of that suggestion, and I think it represents a vast improvement. Now if you throw out the rest of the bill and then come back and provide some more adequate safeguards à la McDonald, you may well have something that will work.

Senator Godfrey: You are also aware that I certainly have objected to the fact that a lot of these things are to be in the regulations. I think they should be in the bill.

Mr. Copeland: Yes. I have talked to various people doing security work, Mr. Kaplan included, and have seen them advance some of these security provisions in the present Immigration Act, the emergency immigration regulations in 1976, at the time of the Olympics. The whole mindset seems to be that there is very great terror floating around out there, which does not seem to be borne out in the Canadian context.

In the Canadian context, since 1977 at least, we have had the security force somewhat in check in relation to its activities because of concerns about public revelations. Canada is still here; it is still functioning. They have not had the mail opening power. While they are doing surreptitious entries, I presume they are doing less now than they will do if they get the powers under this bill. They haven't, presumably, had access to confidential government records. Yet we still seem to be functioning. We still seem to have a fairly normally functioning free and democratic society.

There have been some individual incidents of terrorism, particularly relating to the Armenian groups, recently; but I do not see that all of the access powers that are being called for are needed in the light of what has gone on over the last six years.

The Chairman: Would you describe to me the difference between revolutionary subversion and clause (2)d.

Mr. Copeland: I probably would have to go back to the McDonald Commission. I think "revolutionary subversion"—and I am only going by memory—has to do with violent acts

[*Traduction*]

Je ne pense pas que notre organisation ait vraiment très bien défini le type de surveillance à laquelle un service de sécurité devrait se livrer en rapport avec des sujets énumérés au paragraphe 2*d*) du projet de loi.

Je crains que ce paragraphe donne une interprétation très large et qu'il s'applique à l'ensemble des activités permises de dissidence et non au seul cas de subversion révolutionnaire dont parle la Commission McDonald.

Comme je l'ai déjà dit, je ne crois pas que le paragraphe 14(3) interdise au service de sécurité de se livrer à pareille activité.

J'estime qu'il nous faut une loi à cet effet. Cela vaut beaucoup mieux que ce qui se passe en Grande-Bretagne où tout est si secret que personne ne sait vraiment ce que le MI-5, le MI-6 et le Centre des communications du gouvernement font vraiment.

Le sénateur Godfrey: Savez-vous que l'on a proposé d'inclure les mots «violent» ou «illégal»?

M. Copeland: Je sais et je crois que cela constituerait une grande amélioration. Si on met tout le projet de loi à la poubelle et qu'on en présente un autre contenant certaines garanties du type préconisé par la Commission McDonald, on obtiendra peut-être finalement une loi acceptable.

Le sénateur Godfrey: Vous savez aussi sans doute que je m'oppose à ce que ces questions soient fixées dans des règlements. Je crois qu'elles devraient être incluses au projet de loi.

M. Copeland: Oui. J'ai discuté avec plusieurs personnes qui travaillent dans le domaine de la sécurité, y compris M. Kaplan lui-même, et je sais qu'ils ont tenté d'inclure certaines dispositions touchant la sécurité dans la Loi sur l'immigration et les règlements sur l'immigration adoptés d'urgence en 1976 au moment des Jeux olympiques. Il semble qu'il règne là-bas un climat de terreur qu'on ne retrouve pas ici.

Au Canada, du moins depuis 1977, les activités du Service de sécurité ont été plutôt modérées, parce que l'on se préoccupait des révélations publiques. Le Canada existe toujours. Le Service n'est pas encore autorisé à ouvrir le courrier. Bien qu'il se livre en cachette à des entrées subreptices, il le fera plus encore si le présent projet de loi l'y autorise. Il n'a pas eu accès, je présume, aux dossiers confidentiels du gouvernement. Et pourtant, le Canada n'a pas cessé d'exister et y trouve toujours une société démocratique qui évolue assez normalement et librement.

Quelques actes isolés de terrorisme se sont produits récemment, surtout en rapport avec les groupes arméniens; mais je ne crois pas que tous ces pouvoirs que l'on réclame soient justifiés, si l'on considère les faits qui se sont déroulés au cours des six dernières années.

Le président: Dites-moi, je vous prie, quelle est la différence entre subversion révolutionnaire et la disposition (2)*d*.

M. Copeland: Il me faudrait probablement revenir à la Commission McDonald. Je crois que «subversion révolutionnaire»—et je m'en remets ici à ma mémoire—se rapporte aux

[*Text*]

but not necessarily just covertly unlawful acts. It may have been "serious violent acts" that Mr. Justice McDonald talked about.

I do not think it was "activities directed toward—or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of, the constitutionally established system of government in Canada."

As I think has been pointed out at these hearings—

The Chairman: It is that latter phrase that I was getting at. It seems to me McDonald was speaking in terms of the democratic system of government.

Focusing on that, because essentially the two definitions are the same but for those words, what is the difference, in your view, that enormously broadens clause 2(d) through the use of the phrase "constitutionally established" as opposed to "the democratic system of government?"

Mr. Copeland: Without the two definitions in front of me, I have trouble giving you an answer to that question. My recollection is that the McDonald Commission talked about "serious violence" in doing that, and activities directed toward or intended ultimately to lead to the destruction of the Senate, in my view, assuming it is not done with bombs or by taking people as hostages, fits within the definition in clause 2(d).

The Chairman: Seriously?

Mr. Copeland: I think seriously it fits within the definition. If you get a sufficiently lunatic security officer, he will act on that type of definition and carry on his activities. I do not think in a rational manner someone is going to bother looking at someone who is advocating the abolition of the Senate; but I am not sure that some of the behaviour of some of the past security officers fits within the rational category.

Senator Frith: You do not—

The Chairman: You are worried about the Senate, senator?

Mr. Copeland: I favour abolition of the Senate.

Senator Frith: You have a point, and I think we have all raised it, that being that "covert unlawful acts" does not refer to the second part of paragraph (d).

Mr. Copeland: Yes, that is my position.

Senator Frith: On the other question, Mr. Chairman: no, I am not worried about the Senate.

Mr. Copeland: Nor am I, but I still favour its abolition.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Copeland.

May I have a motion to annex the three briefs that we have had today to the committee proceedings of today's date?

Senator Godfrey: I so move, Mr. Chairman.

Hon. Senators: Agreed.

(*For briefs see Appendices*)

[*Traduction*]

actes violents qui ne sont pas nécessairement et ouvertement des actes illégaux. Peut-être le Juge McDonald parlait-il d'«actes violents graves».

Je ne crois pas qu'il s'agissait «d'activités orientées . . . ou visant ultimement la destruction ou le renversement du gouvernement constitutionnel du Canada».

Comme on l'a signalé, je crois, au cours des présentes audiences . . .

Le président: Cette dernière phrase est précisément ce à quoi je voulais en venir. Il me semble que M. McDonald parlait du système de gouvernement démocratique.

Si l'on s'arrête là, parce que les deux définitions sont essentiellement les mêmes exception faite de ces mots, quelle est cette différence qui élargit énormément la disposition 2*d*) par l'addition de l'expression «constitutionnellement établi», par opposition à l'expression «le système démocratique du Canada»?

M. Copeland: Je n'ai pas devant les yeux ces deux définitions et j'ai peine à répondre à cette question. Il me semble que la Commission McDonald parlait de «violence grave» et d'activités orientées vers ou visant ultimement la destruction du Sénat, en supposant qu'il ne s'agisse pas de bombes ou de prises d'otages. Le tout cadrant avec la définition donnée au paragraphe 2*d*).

Le président: Sérieusement?

M. Copeland: Je crois sérieusement que cela cadre avec la définition. Si l'agent de sécurité est suffisamment lunatique, il se laissera guider par une telle définition dans l'exercice de ses fonctions. Je ne crois pas que, rationnellement, quelqu'un se préoccupera de celui qui préconise l'abolition du Sénat; mais je ne suis pas tellement sûr que certains comportements de quelques anciens agents de sécurité se classent dans cette catégorie rationnelle.

Le sénateur Frith: Vous ne croyez pas . . .

Le président: Vous vous préoccupez au sujet du Sénat, sénateur?

M. Copeland: Je suis en faveur de l'abolition du Sénat.

Le sénateur Frith: Vous avez un argument, que nous avons tous soulevé, voulant que ces «actes illicites cachés» ne sont pas visés par l'alinéa *d*).

M. Copeland: Oui, c'est en effet mon attitude.

Le sénateur Frith: A propos de l'autre question, monsieur le président, non, je ne me préoccupe pas au sujet du Sénat.

M. Copeland: Moi non plus, mais je suis toujours en faveur de son abolition.

Le président: Merci beaucoup, M. Copeland.

Quelqu'un veut-il proposer d'annexer les trois mémoires que nous avons reçus aujourd'hui aux délibérations du Comité de ce jour?

Le sénateur Godfrey: Je le propose, monsieur le président.

Des voix: D'accord.

(*Voir les mémoires aux Appendices*)

[*Text*]

The Chairman: We stand adjourned until 8:00 p.m., when we will have a closed meeting.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

Le président: La séance est levée jusqu'à 20 heures, alors que nous nous réunirons à huis clos.

Le Comité s'ajourne.

APPENDIX "10-A"

BRITISH COLUMBIA LAW UNION
BRIEF TO
SENATE COMMITTEE
RE: Bill C-157

Ottawa, Canada
Wednesday, 21 September, 1983

The British Columbia Law Union is a member of the Vancouver Coalition to defeat Bill C-157.

It supports the National Day of Protest called for 15 October, 1983.

INTRODUCTION

We urge that Bill C-157 be seen within a larger perspective: it is our observation that Canadian political and legal processes are generally becoming increasingly authoritarian and irrelevant to the democratic needs of Canadians.

We have had the peacetime invocation of the *War Measures Act*, involuntary wage controls and a host of compulsive strike-breaking labour legislation at all levels.

Police and prison expenditures are on the rise; widespread unlawful and lawful domestic security, surveillance and intelligence have been practised and are being broadened against Canadian citizens; politicians and the police go unrebuked even after illegalities are proven; governments increasingly rule by orders-in-council or simple fiat rather than by legislation; social welfare, human rights and labour legislation are being eroded or are not enforced; insufficient access to information rights have been established, even as relates only to governments; products liability and professional malpractice laws are very restrictive; class actions are virtually impossible; the Charter is much more symbolic than real and has virtually ignored any questions of fundamental social and economic justice, as have some court interpretations of it; politicians lie openly about their legislative intentions; election promises are abandoned or reversed; civil legal costs and delays are mounting; criminal legal aid principles and financing are under attack; and so on. Bill C-157 is both reflective of a trend in our polity and one of its most obnoxious examples.

We urge a complete change in Canadian political and legal affairs away from restraint and secrecy and authoritarianism toward openness, publicity and democratic growth.

APPENDICE «10-A»

MÉMOIRE PRÉSENTÉ
PAR LA
BRITISH COLUMBIA LAW UNION
AU
COMITÉ SÉNATORIAL
SUJET: Projet de loi C-157

Ottawa, Canada
le mercredi 21 septembre 1983

La British Columbia Law Union est membre de la Coalition de Vancouver pour le rejet du projet de loi C-157.

Elle appuie la journée nationale de protestation prévue pour le 15 octobre 1983.

INTRODUCTION

Nous demandons instamment que le projet de loi C-157 soit examiné dans une perspective plus large: nous avons constaté que les procédures politiques et juridiques au Canada deviennent de plus en plus autoritaires et peu pertinentes par rapport aux besoins démocratiques des Canadiens.

Nous avons vécu le recours à la *Loi des mesures de guerre* en temps de paix, le contrôle involontaire des salaires et l'adoption, à tous les niveaux, d'une multitude de lois visant à briser les grèves.

Les dépenses de la police et des établissements pénitentiaires sont à la hausse; les citoyens canadiens sont la cible d'activités répandues, tant légales qu'illégales, touchant la sécurité intérieure, la surveillance et le renseignement; les hommes politiques et la police vont impunis même quant des illégalités sont prouvées contre eux; les gouvernements règnent de plus en plus par décrets en conseil ou simples fiat plutôt que par voie législative; les lois touchant le bien-être social, les droits de la personne et les lois du travail sont affaiblies ou ne sont pas mises à exécution; les droits à l'information sont limités même quand il s'agit des renseignements du gouvernement; les lois touchant la responsabilité dans le cas de produits défectueux et de fautes professionnelles sont très restrictives; les actions collectives sont quasiment impossibles à entamer; la Charte est beaucoup plus symbolique qu'efficace et ne tient à peu près pas compte des questions fondamentales de justice sociale et économique si l'on en juge par les interprétations données par les tribunaux; les hommes politiques mentent délibérément en ce qui concerne leurs intentions législatives; les promesses électorales sont oubliées ou trahies; les frais juridiques et les délais dans les affaires civiles augmentent; les principes d'aide juridique et financière dans le domaine pénal sont contestés, etc. Le projet de loi C-157 traduit fidèlement la tendance de notre politique et constitue l'un de ses exemples les plus détestables.

Nous demandons instamment qu'on abandonne, dans les affaires politiques et juridiques au Canada les contraintes, le secret et l'autoritarisme au profit d'une plus grande ouverture, de la publicité et de la croissance démocratique.

THE ISSUES

In our view, there has been insufficient attention paid to some fundamental points. This Committee's mandate is to study "the subject matter" of the bill. We propose the following statement of issues:

Why do we need a government security and intelligence service at all?

If we have to have one, why should it be engaged in domestic anti-subversion activities against Canadian citizens and residents?

Why can't this be handled, if it needs to be, by the *Criminal Code*, the *Official Secrets Act*, the *War Measures Act* and normal police procedures?

Why aren't we told now how many R.C.M.P. Security Service and other Security and Intelligence personnel there are, what the budget is and how it is allocated?

Why isn't the present R.C.M.P. Security Service engaged only in genuine anti-espionage activity and why don't its major anti-espionage concerns include the U.S.A. as well as the U.S.S.R.?

Don't we need a foreign espionage service instead of a domestic anti-subversion service?

Why should we support a civilian Security Service if it is only meant to be more effectively anti-democratic than the para-military R.C.M.P.?

PUBLIC KNOWLEDGE AND ASSENT

Our citizens are not adequately informed of the massive security and intelligence network in this country and of the basic policy issues involved. Some politicians deliberately confuse the anti-espionage, espionage and domestic anti-subversion realms. Federal politicians have never faced up to or debated these issues in any election. The Mackenzie Commission (1966-68) as an *in camera* inquiry; its heavily censored report was never tabled nor fully debated in the House of Commons. The McDonald Commission (1977-81) rarely sat outside Ottawa and denied standing to all interested parties except the government and the police. Its report was censored and still has not been tabled and thoroughly debated. The government still has not responded to all of its recommendations. This bill does not emerge from a wide public consultation process. It avoids the House and House Committees. This Committee has a short life span and sits only in Ottawa, hearing from virtually none of the most affected groups or individuals.

We urge this Committee to recommend, as its major point, a sponsored series of lengthy national community seminars, debates and discussions on the basic policy issues involved, with representative advocates and full citizen access, as a

LES QUESTIONS

A notre avis, on n'a pas suffisamment insisté sur certaines questions fondamentales. Le Comité a pour mandat d'étudier «la teneur» du projet de loi. Nous proposons l'énoncé de questions qui suit:

Pourquoi nous faut-il un service fédéral du renseignement de sécurité?

Si nous nous dotons d'un tel service, pourquoi doit-il s'adonner à des activités anti-subversives dirigées contre des citoyens et des résidents canadiens?

Pourquoi ne pouvons-nous pas, au besion, recourir au *Code criminel*, à la *Loi sur les secrets officiels*, à la *Loi sur les mesures de guerre* et aux procédures policières normales pour régler le problème?

Pourquoi ne révèle-t-on pas combien d'effectifs comptent les service de sécurité et du renseignement de la GRC, l'importance de son budget ainsi que la façon dont il est réparti?

Pourquoi le service de sécurité actuel de la G.R.C. ne s'engage-t-il pas uniquement dans des activités authentiques de contre-espionnage et pourquoi ses principales activités dans ce domaine n'incluent-elles pas les États-Unis aussi bien que l'U.R.S.S.?

N'avons-nous pas plutôt besoin d'un service d'espionnage étranger que d'un service national de lutte contre la subversion?

Pourquoi devrions-nous appuyer un service de sécurité civil s'il doit uniquement être plus efficacement anti-démocratique que le service para-militaire qu'est la G.R.C.?

RENSEIGNEMENT DU PUBLIC ET ASSENTIMENT

Nos citoyens ne sont pas suffisamment renseignés sur l'envergure du réseau tentaculaire de sécurité et de renseignement qui existe dans notre pays ainsi que sur les questions fondamentales de politique qui le sous-tendent. Certains hommes politiques confondent délibérément le contre-espionnage, l'espionnage et les activités nationales de lutte contre la subversion. Les hommes politiques fédéraux n'ont jamais soulevé ces questions ni ne les ont débattues dans les campagnes électorales. La Commission Mackenzie (1966-1968) a siégé à *huis clos;* son rapport, largement censuré, n'a jamais été déposé ni débattu pleinement à la Chambre des communes. La Commission McDonald (1977-1981) n'a tenu que de rares audiences à l'extérieur d'Ottawa et n'a pas encouragé la participation de toutes les parties intéressés, sauf le gouvernement et la police. Son rapport a été censuré et il n'a pas encore été déposé ni débattu. Le gouvernement n'a toujours pas réagi à toutes ses recommandations. Le projet de loi n'est pas le résultat d'un processus de consultations publiques. Il n'a pas été étudié ni à la Chambre ni par les comités de la Chambre. Le présent comité a un mandat de courte durée et ne siège qu'à Ottawa où il n'entendra que peu des groupes ou particuliers les plus touchés par ce projet de loi.

Nous demandons instamment à ce comité de recommander, en premier lieu, avant la présentation d'un nouveau projet de loi, la tenue d'une série de colloques, de débats et de discussions communautaires à l'échelle nationale au sujet des ques-

preliminary to any new bill. A referendum might be considered, after the public has been fully informed.

ANTI-SUBVERSION

We oppose any special domestic anti-subversion security and intelligence force, whether national, regional or provincial, and whether military, police or civilian in nature.

We do not need such a force. Present forces should be dismantled. We need to encourage more democratic dissent in Canada, not stifle what little now exists. Threatening national security is not a crime. Nor should it be. Inevitably, dissent is confused with subversion. Terrorism, sedition, espionage and treason are already criminal offences and can be adequately handled by co-operating police organizations, just as with all other criminal activity. A special force too easily becomes a political tool for prevailing ideologies. The government has not offered any reasons, with examples, as to why a special domestic anti-subversion force is needed. The McDonald Report didn't do so either. The onus is upon those who claim such a force is needed. Anti-espionage and espionage are completely different matters. The R.C.M.P. anti-subversion force is already well out of control. It either disobeys ministerial direction, circumvents it, receives no meaningful control or has the politicians too frightened to challenge it.

BILL C-157

We strongly support the nationwide revulsion against this particular bill. It tells us something if a Solicitor-Gen would today seriously try to foist this authoritarian nightmare upon Canadians.

The mandate is too broad; the powers too excessive; the review mechanism is toothless and undemocratic. We will not here review the specific sections since these points are already well made, this bill will die on the order paper, and the revisions are underway.

But we wish to emphasize some points:

—intrusive authorizations cannot allow judge shopping: a denial by one designated judge must end the matter, subject to normal appeal mechanisms; authorizations must have short, limited durations; their need must be proven as a last resort, as in the criminal area

—the review mechanism must be an all-party House committee with full subpoena power and budgetary access and control and must have the power to order changes, not merely recommend them

tions de politique fondamentales, auxquels participeront des groupes de défense d'intérêts et des citoyens. On pourrait songer à la possibilité de tenir un référendum quand le public aura été pleinement renseigné.

LUTTE CONTRE LA SUBVERSION

Nous nous opposons à la création de toute force spéciale nationale du renseignement de sécurité et de lutte contre la subversion, que ce soit au niveau national, régional ou provincial, et qu'il s'agisse d'une force militaire, policière ou civile.

Nous n'avons pas besoin d'une telle force. Les services qui existent à l'heure actuelle doivent être démantelés. Nous devons encourager une expression plus démocratique des divergences d'opinion au Canada, et non pas étouffer le peu qui en existe à l'heure actuelle. Ce n'est pas un crime de menacer la sécurité nationale. Et ce ne doit pas l'être. On confond inévitablement dissidence et subversion. Le terrorisme, la sédition, l'espionnage et la trahison sont déjà des infractions criminelles et peuvent, tout comme les autres activités de même nature, être traités par des corps de police travaillant en collaboration. Une force spéciale devient trop facilement l'outil politique des idéologies dominantes. Le gouvernement n'a offert aucune raison, étayée d'exemples, pour justifier la constitution d'une force nationale spéciale de luttre contre la subversion. Le rapport McDonald ne l'a pas fait non plus. Il appartient à ceux qui invoquent la nécessité d'une telle force de la justifier. Le contre-espionnage et l'espionnage sont deux activités radicalement différentes. Le service de lutte contre la subversion de la G.R.C. échappe déjà à tout contrôle en désobéissant aux directives ministérielles, en les contournant, en échappant à tout contrôle réel ou en intimidant les hommes politiques au point qu'ils n'osent pas s'y opposer.

PROJET DE LOI C-157

Nous partageons sans réserver la répulsion que suscite ce projet de loi dans tout le pays. Il est inquiétant qu'un solliciteur général puisse tenter aujourd'hui d'imposer aux Canadiens cette autorité cauchemardesque.

Le mandat envisagé est trop vaste, les pouvoirs sont excessifs; le mécanisme de révision est sans valeur et anti-démocratique. Nous n'entreprendrons pas de revoir ici tel ou tel article du projet de loi puisque les objections ont déjà été clairement exposées par d'autres que nous, que la mesure législative restera en plan au Feuilleton et qu'une refonte est déjà en cours.

Nous tenons toutefois à souligner certains points:

—Les autorisations des pratiques d'intrusion ne doivent pas être renvoyées d'un juge à l'autre: le refus d'un juge désigné doit être final, sous réserve des mécanismes normaux d'appel; la durée de validité des autorisations doit être courte et limitée; la nécessité doit en être prouvée en dernier ressort, comme cela a lieu dans le domaine pénal;

—la révision doit être confiée à un comité de la Chambre composé de députés de tous les partis, doté de pouvoirs de sommation et d'accès et de contrôle budgétaires. Il doit pouvoir ordonner des changements et non pas uniquement les recommander;

—provincial Attorneys Gen should not have their prosecution powers controlled by Federal authority

—the McDonald definitions of national security threats should be used, in preference to these, and should only be related to anti-espionage

—section 14(2) is totally unnecessary, as it broadens the mandate to any issue

—section 21(1) should be removed entirely

—if Canadian citizens are to be subject to scrutiny, we do not understand why Canadian corporations should be exempt from such scrutiny under s. 18(b)(iii). Is that the present R.C.M.P. Security Service practice?

—disruption or disinformation activities should be specifically excluded

—it should not be an offence to reveal the name of an officer or an informer

—"lawful advocacy, protest or dissent" as mentioned in s. 14(3) should be defined

—any references to the *Canadian Human Rights Act* in the Consequential and Related Amendments portion should be deleted as being a violation of basic human rights guaranteed to Canadian citizens.

BRITISH COLUMBIA

The B.C. government's response to these issues in recent years has been one of whitewash and stonewall.

On 19 April 1978, evidence was given to the McDonald Commission by T.S. Venner, Director of R.C.M.P. Criminal Operations, indicating that some 402 out of 419 possible illegal entries by the R.C.M.P. in all of Canada between 1972 and 1976 were conducted in British Columbia.

Since that evidence was given, not one police officer or supervising officer, civil servant or politician has been charged or been the subject of disciplinary proceedings or even been identified. Not one citizen has been advised that his or her residence has been the subject of an illegal entry. No further word has been heard from the Commission about this matter.

On 20 April 1978, B.C. Attorney General Gardom announced that he was seeking a report from Deputy Attorney General Vogel.

On 24 April 1978, Deputy Attorney General Vogel said he was requesting details of the disclosed break-ins from the Commission.

No one knows what details were given and by whom. For example, were these police-prepared details or were they details supplied by fresh investigations through the Commission or the B.C. Attorney General's staff?

On 28 April 1978, Mr. Vogel said he would study the details to determine what sort of investigation should be made.

—le pouvoir d'intenter des poursuites reconnu aux procureurs généraux des provinces ne doit pas être contrôlé par les instances fédérales;

—les définitions que donne la Commission McDonald des menaces à la sécurité nationale doivent être utilisées de préférence à celles contenues dans le projet de loi et ne doivent porter que sur le contre-espionnage;

—le paragraphe 14(2) est tout à fait inutile puisqu'il étend sans limite la portée du mandat

—le paragraphe 21(1) doit être supprimé entièrement;

—si les citoyens canadiens doivent faire l'objet d'une surveillance, nous ne comprenons pas pourquoi les sociétés canadiennes en seraient exemptées en vertu du sous-alinéa 18*b*)(iii). Est-ce là la pratique actuelle de Service de sécurité de la GRC?

—toute activité perturbatrice ou visant la désinformation doit être expressément interdite;

—le fait de révéler le nom d'un agent ou d'un informateur ne doit pas constituter une infraction;

—l'expression «activité légitime de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord» utilisée au paragraphe 14(3) doit être définie;

—toute référence à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* dans la section intitulé «Modifications consécutives et corrélatives» doit être supprimée puisqu'elle viole les droits fondamentaux de la personne garantis aux citoyens canadiens.

COLOMBIE-BRITANNIQUE

Ces dernières années, le gouvernement de la Colombie-Britannique a réagi à ces questions en se contentant de maquiller la vérité ou en se dérobant aux réponses.

Le 19 avril 1978, T.S. Venner, directeur des opérations criminelles de la GRC, a révélé devant la Commission McDonald que 402 des 419 infractions d'entrée illégale présumément commises par la GRC dans tout le Canada entre 1972 et 1976 ont eu lieu en Colombie-Britannique.

Depuis ce témoignage, pas un seul agent de police ou surveillant, fonctionnaire ou homme politique n'a été poursuivi ou n'a fait l'objet de procédures disciplinaires et aucun n'a été identifié. Personne n'a été averti du fait que son domicile a fait l'objet d'une entrée illégale. La Commission a, depuis, gardé le silence à ce sujet.

Le 20 avril 1978, le procureur général de la Colombie-Britannique, M. Gardom, a annoncé qu'il allait demander au procureur général adjoint, M. Vogel, de lui soumettre un rapport.

Le 24 avril 1978, le procureur général adjoint, M. Vogel, a dit qu'il demanderait à la Commission de lui fournir des détails concernant les cas d'entrée avec effraction.

Personne ne sait quels détails ont été fournis et par qui. Par exemple, ces détails ont-il été fournis par la police ou obtenus suite à de nouvelles enquêtes effectuées par la Commission ou le personnel du bureau du procureur général de la Colombie-Britannique?

Le 28 avril 1978, M. Vogel a dit qu'il étudierait les détails pour déterminer le genre d'enquête à effectuer.

Between April 1978 and December 1978, not a word was heard from the the B.C. Attorney General on this subject.

Finally, on 20 December 1978, a report of approximately thirty pages in length was released by Attorney General Gardom.

That report raised more questions than it answered.

It gave out only the barest possible facts about four (4) cases out of four hundred and two (402) cases.

The B.C. Attorney General said that even in those four cases, involving clear break and enter and theft, there would not be either disciplinary proceedings or prosecutions, partly because of "bad legal advice" to the police. What has happened to the lawyers or senior civil servants who gave that advice? Who were they? The Attorney General said no further action would be taken but warned that action might be taken if this happened again.

This Senate Committee will surely understand that this history of events breeds cynicism.

Since the McDonald Commission turned over evidence of illegal activities to the B.C. Attorney General in 1981, no prosecutions have been commenced or indicated.

The B.C. Law Union offers to do that work if funding or political will is the issue.

We ask these questions:

What has happened pre-1972 and post 1976?

Why were B.C.'s reported figures so high compared to the rest of Canada?

The reports given were "volunteered" by the R.C.M.P.'s criminal investigation branch. What would be found with a real investigation?

The 402 cases only cover criminal investigations. What of the security investigations? We ask that question particularly since B.C. is rumoured to have upwards of 300 R.C.M.P. security personnel out of approximately 2,000 in Canada. What are the correct figures and what do all those people do? B.C. is also rumoured to have the highest *per capita* ratio of R.C.M.P. Is that true? If so, why?

Entre avril 1978 et décembre de la même année, le procureur général de la Colombie-Britannique n'a pas rompu le silence à ce sujet.

Finalement, le 20 décembre 1978, le procureur général, M. Gardom, a publié un rapport d'environ trente pages.

Ce rapport soulevait plus de questions qu'il n'en réglait.

Il ne donnait que le minimum de faits concernant quatre (4) sur quatre cent deux (402).

Le procureur général de la Colombie-Britannique a révélé que même dans ces quatre cas, où il y avait nettement eu entrée avec effraction et vol, il n'y aurait ni procédure disciplinaire ni poursuite, en partie en raison des «mauvais conseils juridiques» donnés à la police. Qu'est-il advenu des avocats ou des cadres supérieurs qui ont donné conseils? Qui sont-ils? Le procureur général a révélé qu'aucune nouvelle mesure ne serait prise, mais a annoncé qu'il en irait autrement en cas de récidive.

Le Comité sénatorial comprendra sûrement que cette séquence des faits suscite le cynisme.

Aucune poursuite n'a été intentée ou annoncée depuis que la Commission McDonald a remis au procureur général de la Colombie-Britannique, en 1981, des preuves d'activités illégales.

La *B.C. Law Union* s'offre à entreprendre ce travail si les autorités n'ont pas les moyens financiers ou la volonté politique pour le faire.

Nous posons les questions suivantes:

Qu'est-il arrivé avant 1972 et après 1976?

Pourquoi les chiffres rapportés pour la Colombie-Britannique étaient-ils tellement plus élevés qu'ailleurs au Canada?

Les rapports remis l'ont été «volontairement» par la direction des enquêtes criminelles de la GRC. Quels faits seraient révélés par une véritable enquête?

Les 402 cas n'englobent que des enquêtes de nature criminelle. Qu'en est-il des enquêtes touchant la sécurité? Nous posons cette question surtout parce que la rumeur veut que la Colombie-Britannique compte plus de trois cents agents de sécurité de la GRC sur 2 000 environ pour tout le Canada. Quels sont les chiffres exacts et que font tous ces gens? Ont dit que la Colombie-Britannique compte aussi la plus forte proportion *par habitant* d'agents de la GRC. Est-ce vrai? Dans l'affirmative, pourquoi?

APPENDIX "10-B"

LAW UNION OF ONTARIO
BRIEF TO THE
SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE
ON THE
CANADIAN SECURITY INTELLIGENCE SERVICE

CONTENTS

INTRODUCTION

The Law Union of Ontario believes that a brief on Bill C-157 cannot be prepared without a strong reminder of the crimes, illegalities, violations of democratic rights, and coverups that have preceded the Bill. We are dealing not only with the excesses of the early 1970's such as the A.P.L.Q. break-in, the theft of P.Q. membership tapes, Operation Checkmate, Tent Peg, Oddball, Operation Cathedral, and Puma operations, but with a continuing array of disruption activities that violate freedom of speech, opinion, association and assembly. From Katevale to Vietnamese demonstrating in Ottawa, from the Olympics to the trade union movement, these activities continue. For background material we have a detailed Commission Report, but that Commission's findings on Operation Checkmate have not been released.

It is important to bear this sad record in mind when evaluating the expansive discretionary powers that the Bill would allocate to members of the proposed service.

We are dealing with a Government which on March 27, 1975 gave a mandate to the Security Service to disrupt political groups. We are dealing with a Government which in the midst of the Commission hearing introduced legislation to legalize mail openings. We are dealing with a Government whose obsession with secrecy is such that, in the case of Professor Andre Gunther Frank, it refused to allow a Conservative Member of Parliament, a former member of the Privy Council, to view Professor Frank's file. We are dealing with a Government that uses electronic surveillance legislation

APPENDICE «10-B»

LAW UNION OF ONTARIO
MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU
COMITÉ SPÉCIAL DU SÉNAT
SUR LE SERVICE CANADIEN DU
RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

La *Law Union of Ontario* estime que les rédacteurs d'un mémoire sur le projet de loi C-157 doivent avoir présent à l'esprit les crimes, illégalités, violations des droits démocratiques et actes de dissimulation qui ont été commis avant que ce projet de loi ait été conçu. Nous faisons allusion non seulement aux excès des débuts des années 70, notamment à l'entrée sans mandat dans les locaux de l'APLQ, au vol de la liste sur bande magnétique des membres du P.Q., aux opérations Checkmate, Tent Peg, Oddball, Cathedral et Puma, mais à la multitude d'activités déstabilisatrices qui ne cessent de violer la liberté de parole, d'opinion, d'association et de réunion. De Katevale aux Vietnamiens qui manifestent à Ottawa, des Olympiques au mouvement syndical, ces activités se retrouvent partout. Nous nous servons comme documentation du rapport détaillé de la Commission McDonald dont les conclusions sur l'opération Checkmate n'ont pas encore été publiées.

Il importe de garder bien présent à l'esprit cette triste réalité au moment où l'on s'apprête à étudier les très larges pouvoirs discrétionnaires que le projet de loi C-157 accorderait aux membres d'un éventuel Service de sécurité.

Il convient aussi de se rappeler que nous avons affaire à un gouvernement qui, le 27 mars 1975, a donné au Service de sécurité le mandat de déstabiliser les groupes politiques; qui a déposé une législation visant à légaliser l'ouverture du courrier alors même que se déroulaient les audiences de la Commission McDonald; qui est tellement obsédé par le secret qu'il a refusé à un député conservateur, ancien membre du conseil privé, de consulter le dossier du Pr André Gunther Frank; qui recourt à une loi sur la surveillance électronique pour autoriser des entrées subreptices longtemps après que le juge McDonald ait

to authorize surreptitious entries, long after Mr. Justice McDonald expressed the view that such actions were not authorized by Section 16 of the Official Secrets Act.

We are concerned that, to our knowledge, none of the groups targeted by the Security Service over the years, testified before the McDonald Commission or were allowed to participate in the questioning of Government officials in regard to examination of disruption operations. The Commission's selective exposure to information and opinion disqualifies its report as an acceptable starting point for security intelligence legislation. Yet the Bill runs roughshod over even the modest restraints that the Commission would impose on the agency.

We find ourselves submitting a brief in regard to a Bill that would fit well with the Pinochet regime in Chile, a Bill that contains every increased power a security officer could imagine, and leaves out every safeguard recommended by the McDonald Commission, a Bill presented by a Solicitor General, who, far from representing a balanced viewpoint, functions as a spokesperson for the security personnel and who continues to attempt to mislead the Canadian people, for example by characterizing Section 14(3) of the Bill as a prohibition on the agency involving itself with lawful advocacy, protest or dissent.

We observed that the Liberal Government in 1977 was embarrassed by the continuing revelations of official criminality and sought to distance itself from responsibility for those actions. We believe that this Bill is designed to ensure that the Government is never again embarrassed by such revelations. Under the Bill everything is made legal and the threat of prosecution under Section 12 will ensure that the matters are not brought to public scrutiny.

We do not wish to be misunderstood. Although we are submitting a brief concerning Bill C-157, we believe the legislation to be so flawed, so dangerous to civil liberties in Canada and so designed to lead us to the 1984 of George Orwell, that the Bill must be withdrawn and those responsible for its preparation, both civil servants and politicians, should be removed from any further responsibilities in this area. The following comments should not be read as in any way qualifying our rejection of the conception and content of this Bill.

I. THE ROLE OF A SECURITY AGENCY

The reasonableness of any duties or necessity of any powers granted to a proposed Security and Intelligence Service can only be assessed if one has a clear understanding of what it is that is being "secured" or what it is that is potentially "threatened". It is safe to assume that what is being secured is what is potentially threatened.

exprimé l'idée que de telles activités n'étaient pas permises par l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels.

Nous nous demandons avec inquiétude comment il se fait qu'aucun des groupes qui ont été la cible du Service de sécurité au fil des ans, n'ait témoigné devant la Commission McDonald ou n'ait été autorisé à poser des questions aux fonctionnaires du gouvernement pendant l'étude des opérations de déstabilisation. Étant donné, donc, que les informations et opinions recueillier par cette Commission sont si partiales, le rapport qui en a été donné ne peut servir de point de départ à une législation traitant d'un Service de renseignement. Malgré les lacunes de son rapport, la Commission avait recommandé de soumettre un tel service à certaines restrictions, si modestes soient-elles. Or le projet de loi fait complètement fi de ces recommandations.

Nous avons donc à présenter un mémoire sur un projet de loi qui conviendrait parfaitement au régime Pinochet du Chili; qui donne à tout agent de sécurité tous les pouvoirs auxquels il pourrait rêver en n'incluant aucune des sauvegardes recommandées par la Commission McDonald, sur un projet de loi présenté par le solliciteur général qui, loin de défendre une position équilibrée, agit comme le porte-parole du personnel de sécurité et continue à chercher à leurrer la population canadienne, en déclarant, par exemple, que le paragraphe 14(3) dudit projet interdirait ledit service de s'occuper d'activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord.

Il est bien comme qu'en 1977 le gouvernement libéral a été très embarrassé par une série de révélations sur des crimes commis par des fonctionnaires, et qu'il a cherché à se dégager de toute responsabilité. A notre avis, ce projet de loi a essentiellement pour objet d'empêcher que le gouvernement puisse à nouveau être embarrassé par de telles révélations. Aux termes de ses dispositions, en effet, tout est rendu légal et les poursuites éventuelles prévues à l'article 12 feront en outre que ces questions ne seront pas portées à l'attention du public.

Nous ne voulons pas être mal compris. Bien que nous présentions un mémoire traitant du projet de loi C-157, nous estimons que cette législation est si inadéquate, si préjudiciable aux libertés civiles au Canada et si mal conçue que son adaption nous conduirait droit au 1984 de George Orwell et qu'elle devrait par conséquent être retirée. Bien plus, il ne faudrait confier aucune nouvelle responsabilité en ce domaine à ceux qui l'ont rédigée, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou d'hommes politiques. Les observations qui suivent ne doivent d'aucune façon être comprises comme si elles nuancaient notre rejet total de ce projet de loi.

1. LE RÔLE D'UN SERVICE DE SÉCURITÉ

On ne peut apprécier la pertinence des fonctions d'un Service proposé de sécurité et de renseignement ou la nécessité de lui accorder certains pouvoirs que si l'on sait exactement quelle est la réalité dont on cherche la «sécurité» ou qui peut éventuellement être «menacée». On peut, sans risque de se tromper, supposer que ce dont on cherche à assurer la sécurité est précisément ce qui pourrait être menacé.

Bill C-157 fails completely to make clear what it is that is being secured. The scheme of the Bill is as follows:

First: to define "threats to the security of Canada" and "security assessment"

Second: to prescribe the "Functions of the Service" by incorporating the definitions of "threat to the security of Canada" and "security assessment". Put simply the service is to do intelligence work with respect to "threats to the security of Canada" and provide "security assessments".

It is apparent from this scheme that these two definitions ("threats to the security of Canada" and "security assessment") are critical determinants of what the proposed legislation will accomplish in practice. The wider and more vague these definitions are, the wider and more undefined will be the functions of the service.

Moreover, the more vaguely defined the functions of the Service, the more likely that the extensive powers granted to the Service will be misused. Nor should our fears be allayed by projected powers of control granted to judges or committees, since these controllers are no more enlightened by the Bill than is the Service as to what is to be secured or what is potentially threatened. When concerned with "security assessments" they will have no better idea than the Service as to the meaning of "loyalty to Canada" or "reliability".

In our view the obvious problem in Canada has been the overzealous approach and unrestricted activity of those whose duty it has been to deal with security matters. Surely what is required now are strictly and clearly defined limitations on the activities of a proposed Security and Intelligence Service. Section 14(3) of the Bill is a pathetically drafted token recognition of what has been the central problem in the functioning of Security and Intelligence Services.

A proper analysis of "security matters" must start with a clear understanding of what it is that is being secured. It is our view that in a democratic state what must be secured are democratic rights and democratic institutions. Of course, there may be some debate as to what these terms encompass. But any legislation which purports to establish a Security and Intelligence Service and define its functions must clearly stipulate that the duties of such a Service must be directed solely towards the end of securing democratic rights and institutions.

It follows that only activities that threaten such rights and institutions can ever be considered as possible subject matter for investigation. Within those general parameters it would still be necessary to protect the widest possible scope for freedom of speech or expression and to confine investigations to activities which involved violence or the threat of violence or presented some clear and imminent danger to the survival of democratic rights or institutions.

With regard to "security assessments" it is necessary to abandon such vague terms as "loyalty to Canada" and "reliability" with much clearer language which stipulates more concretely what the real concerns might be with respect to any particular individual. Terms such as "loyalty to Canada" and "reliability" are obvious invitations to a security force to

Or, le projet de loi C-157 omet complètement d'éclaircir la réalité dont on cherche la sécurité. Voici le fil du raisonnement proposé:

Premièrement: Définir les «menaces envers la sécurité du Canada» et «l'évaluation de sécurité»

Deuxièmement: Établir les «fonctions du Service» en combinant les définitions de ces «menaces» et de cette «évaluation». Pour le dire simplement, le service sera chargé d'opérations de renseignements relatives aux «menaces envers la sécurité du Canada» en vue de fournir une «évaluation de sécurité».

Ce raisonnement fait apparaître clairement que ces deux définitions («menaces envers la sécurité du Canada» et «évaluation de sécurité»(auront un effet déterminant sur les répercussions concrètes de la législation proposée. Plus ces définitions sont larges et vagues, moins précises seront les fonctions du service envisagé.

Et plus les fonctions de ce service seront définies vaguement, plus on peut s'attendre qu'il abusera des larges pouvoirs qui lui sont accordés. Nos craintes ne peuvent être apaisées à l'idée que des juges ou des comités seraient dotés de pouvoirs de contrôle, puisque le projet de loi n'explicite pas davantage au sujet de ces contrôleurs la nature de la réalité dont il faut assurer la sécurité ou qui peut être menacée. En s'occupant d'«évaluation de sécurité» ils ne sauront pas mieux que le Service lui-même ce que signifie la «loyauté envers le Canada» ou la «fiabilité».

Il est évident, à notre avis, qu'au Canada ce qui fait problème c'est le zèle et la très grande liberté d'action de ceux qui ont le devoir de s'occuper des questions de sécurité. N'est-il pas évident que ce qui manque aujourd'hui c'est une définition précise et claire de la liberté d'action des membres d'un éventuel Service du renseignement de sécurité? Le libellé du paragraphe 14(3) de ce projet de loi est un aveu pathétique de ce qui a nuit au bon fonctionnement des services de sécurité et de renseignement.

Une bonne analyse des «questions de sécurité» devrait commencer par expliciter clairement quelle est la réalité dont on veut assurer la sécurité. Or dans un pays démocratique, ce sont les droits et institutions démocratiques dont il faut assurer la sécurité. On peut, bien entendu, discuter du contenu de ces expressions. Mais toute législation qui a pour objet de créer un Service du renseignement de sécurité et de définir ses fonctions doit clairement disposer que ce Service a pour unique fonction de veiller à la sécurité des droits et institutions démocratiques.

Il s'ensuit que seules les activités susceptibles de compromettre l'exercice de ces droits et ou de menacer ces institutions peuvent éventuellement faire l'objet d'une enquête. Dans ce cadre général, il faudrait encore protéger le plus largement possible la liberté de parole ou d'expression et limiter les enquêtes aux activités qui s'accompagnent de violence ou d'une menace de violence ou qui compromettent de façon claire et imminente l'existence des droits ou institutions démocratiques.

En ce qui concerne les «évaluations de sécurité», il faut renoncer à des expressions aussi vagues que «la loyauté envers le Canada» et la «fiabilité», au profit d'expressions beaucoup plus claires qui précisent plus concrètement les motifs réels d'inquiétude à l'égard de tel ou tel individu. Avec des expressions comme «la loyauté envers le Canada» et «la fiabilité» on

destroy the lives or careers of individuals on completely unwarranted grounds. Once again, it is no comfort to know that some review committee will have the freedom to apply its own biases because it has no clearer notion of the meaning of these terms than the Service.

II. SCOPE OF PERMITTED ACTIVITIES

A. Abrogation of the Rule of Law

Section 21 of the Bill, in our view, abolishes the Rule of Law for Employees of Service. This is the Government's response to the "inherent contradiction".

In our view, Section 21 would be relied upon by members of the Service as a defence to charges of barnburning, dynamite theft, circulating false communiques. As pointed out by the Attorney General of Ontario in his submissions to this Committee, the legislation does not require any report, if prepared, to be submitted to the various Provincial Attorneys Gen concerning unlawful activity. Notwithstanding the refusal of Mr. McMurtry to prosecute actions of R.C.M.P. criminality and his entering of stay of proceedings of private citizens' attempts to prosecute, we believe that it is the Provincial Attorneys Gen who should be making the decision as to whether or not to prosecute for unlawful acts. The performance of the Federal Minister of Justice in this area does not lead us to believe the Federal Government will initiate prosecutions for unlawful acts. It may be, in the future, that provinces other than Quebec will be concerned with the violations of the criminal law and interference with democratic rights.

The assumption underpinning s. 21(1) would appear to be that the unlawful operations brought to light by the McDonald Commission were objectionable only by virtue of their illegality. The Government's cynical response is to make them legal. The section betrays a disheartening failure to comprehend that such organized intrusion into and suppression of democratic activity is no less reprehensibe because it is carried out under the auspices of statutory authority.

B. The Futility of Judicial Control

Illegal mail openings, surreptitious entries, and access to confidential Government files including tax and medical records were some of the revelations that forced the Liberal Government to appoint the McDonald Commission. Section 22 of the Bill will make lawful most of the unlawful activities that led to the Liberal Government's embarrassment. This section will authorize surreptitious entries, interception of mail, telephone tapping, electronic surveillance and access to all sorts of Government files that used to be considered confidential, such as income tax, census and health records.

Each year the Solicitor General submits a report to the Governor Gen as required by s. 16(5) of the Official Secrets Act. In the 1976 report mention is made of the inability to intercept postal communications because of the effect of s. 43 of the Post Office Act. We presume that reference was to the Omura case. It should be noted that, notwithstanding the

invite carrément une force de sécurité à ruiner la vie ou la carrière de particuliers pour des motifs totalement injustifiés. Nous répétons qu'il ne nous est d'aucun réconfort de savoir qu'un Comité de surveillance aura la liberté d'imposer ses propres préjugés, puisqu'il n'aura pas, sur le sens de ces expressions, d'idées plus nettes que celles du Service.

II. ÉVENTAIL DES ACTIVITÉS LICITES

A. La suppression du principe de l'égalité

L'article 21 du projet de loi supprime, à notre avis, la règle de légalité pour les fonctionnaires. C'est la réponse du gouvernement à la «contradiction inhérente».

Il nous semble que les membres de ce Service seraient portés à invoquer cet article 21 pour se défendre contre des accusations d'incendie de grange, de vol de dynamite ou d'envoi de faux communiqués. Comme l'a signalé le procureur général de l'Ontario dans le mémoire qu'il a présenté à ce comité, la loi ne prévoit pas que, si des rapports sont rédigés sur les activités illicites, ils soient présentés aux divers procureurs généraux des provinces. Même si M. McMurtry a refusé de poursuivre en justice les actes criminels de la G.R.C. et proposé la suspension des instances de citoyens cherchant à intenter des poursuites, nous estimons qu'il appartient aux procureurs généraux des provinces de décider s'il convient ou non d'intenter des poursuites pour des actes illicites. Le comportement du ministre fédéral de la Justice en ce domaine ne nous incite pas à croire que le gouvernement fédéral intentera des poursuites pour des actes illicites. Il se pourrait qu'un jour d'autres provinces que le Québec soient le théâtre de violations du Code criminel et des droits démocratiques.

L'hypothèse qui semble sous-tendre le paragraphe 21(1) est que les activités illicites mises en lumière par la Commission McDonald ne sont répréhensibles qu'en raison de leur illégalité. La solution cynique du gouvernement est de les rendre légales. Cet article dénote son incapacité totale de comprendre que les activités qui bruinent aussi systématiquement les droits démocratiques et qui les suppriment ne sont pas moins répréhensibles du fait qu'elles sont exécutées en vertu de dispositions légales.

B. La futilité du contrôle judiciaire

L'ouverture illicite du courrier, les entrées subreptices illicites et l'accès illicite aux dossiers confidentiels du gouvernement, notamment aux dossiers d'impôts et médicaux, sont au nombre des révélations qui ont contraint le gouvernement libéral à nommer la Commission McDonald. Or l'article 22 du projet de loi rendra légales la plupart des activités illégales qui ont été une cause d'embarras pour ce gouvernement. Il permet en effet des entrées subreptices, l'interception du courrier, l'écoute téléphonique, la surveillance électronique et l'accès à toutes sortes de dossiers gouvernementaux qui étaient d'habitude considérés comme confidentiels, notamment aux dossiers de l'impôt, du recensement et de santé.

Chaque année, aux termes du paragraphe 16(5) de la Loi sur les secrets officiels, le solliciteur général soumet un rapport au gouverneur général. Dans le rapport de 1976, il est fait état de l'incapacité d'intercepter les communications postales en raison de la portée de l'article 43 de la Loi sur les postes. Nous présumons qu'il s'agit là d'une allusion à l'affaire Omura. Il

violation of the Post Office Act, the mail in that case was opened by the R.C.M.P.

In the 1982 report reference is made to interception of written communications outside the course of Post. The McDonald Commission, Second Report, Volume 1, page 88, points out that since 1977 the Government has used s. 16 of the Official Secrets Act to authorize seizure of written material except first class letters. We believe that some of this material is obtained by way of surreptitious entry. The McDonald Commission indicates that, in their view, s. 16 authorizations were not intended for that purpose.

The Law Union of Ontario disagrees with the conclusions reached by the McDonald Commission that an adequate case has been made out to justify the additional powers given to a Security Agency. It should be noted that the input to the McDonald Commission on the need for such powers was limited to Security Service personnel and their lawyers. Targeted groups generally were not called to testify and were not allowed to have their counsel participate in Commission hearings. As well summaries of the use of these techniques were not provided to concerned public interest groups to allow them to make submissions as to whether or not such powers should be granted.

Despite the unevenness of its investigative process, there emerged from the McDonald Commission a stark history of official disregard for the constraints of the law. It is self-serving and disingenuous on the part of the Government to assume that the new Service will demonstrate a greater amenability to the warrant requirement in s. 22. Yet, as will be discussed below, that warrant requirement is in itself so vague and flimsy as to amount to no protection at all for the liberties which the Service will seek to invade.

Some remarks on the potential forms of invasion follow:

(i) Mail Opening

The McDonald Commission, Second Report, Volume 1, reviews previous mail opening operations. Operation Cathedral ran from 1954. The Commission focused on post 1970 mail openings. The Commission was told that since 1975 no Cathedral-C (first class letter opening operations have been carried out. Page 576 contains a summary of Cathedral operations. In our view, the material referred to by the McDonald Commission does not justify granting mail opening powers to a Security Agency.

(ii) Surreptitious Entries

The McDonald Commission comments in this area start in the Second Report, Volume 1, page 103. Assistant Commissioner Chisholm (the Director of Operation Checkmate) makes reference only to theoretical cases but provides no specific examples. No surreptitious entries were done between 1966 and 1969 while the MacKenzie Commission was functioning. Surreptious entries are referred to by their code name, Puma. Reference is made to the use of s. 16 of the Official Secrets Act as authority for surreptitious entries. At page 145 an appendix is provided which gives in a summary way examples of surreptitious entries.

faut noter que, nonobstant la violation de cette loi, le courrier à effectivement été ouvert par la G.R.C. dans ce cas.

Dans le rapport de 1982, il est question de l'interception de communications écrites qui ne sont pas en cours de transmission par la poste. Dans son deuxième rapport (vol. 1, p. 196), la Commission McDonald signale que, depuis 1977, le gouvernement invoque l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels pour autoriser la saisie de matériel écrit, à l'exception de lettres de première classe. Nous pensons qu'une partie de ce matériel est saisi par entrée subreptice. La Commission indique qu'à son avis on ne prévoyait pas que les dispositions de l'article 16 serviraient à cette fin.

La *Law Union on Ontario* n'est pas d'accord avec les conclusions de la Commission McDonald selon lesquelles la cause a été suffisamment entendue et justifie l'octroi de pouvoirs additionnels au Service de sécurité. Il faut savoir que cette Commission n'a entendu, sur la nécessité d'accorder de tels pouvoirs, que les témoignages du personnel du Service de sécurité et de ses avocats. Les groupes cibles n'ont pas été appelés à témoigner et ils ne leur a pas été permis d'envoyer un avocat assister aux audiences de la Commission. Pas plus d'ailleurs qu'on n'a fourni aux groupes d'intérêt concernés un bilan sur l'utilisation de ces techniques pour leur permettre de présenter des mémoires pour ou contre l'octroi de tels pouvoirs.

Malgré les lacunes de son enquête, la Commission McDonald a mis à jour toute une série de violations de la loi par des fonctionnaires. Le gouvernement fait preuve d'égoïsme et de mauvaise foi en supposant que le nouveau service sera plus respectueux des dispositions de l'article 22 relatives aux mandats. Pourtant, comme nous l'expliquerons ci-dessous, ces dispositions sont elle-mêmes si vagues et fragiles qu'elles ne protègent aucunement les droits sur lesquels ce service cherchera à empiéter.

Chaque forme d'empiètement appelle les remarques suivantes:

(i) L'ouverture du courrier

La Commission McDonald (Deuxième rapport, vol. 1), énumère les cas antérieurs d'ouverture de courrier. L'opération Cathédral était en cours depuis 1954. La Commission a étudié l'ouverture du courrier après 1970. Il lui a été dit que, depuis 1975, aucune opération Cathédral «C» (ouverture de lettres de première classe) n'avait eu lieu. On trouve aux pages 606-607 du volume précité un résumé de l'opération Cathédral. A notre avis, les renseignements fournis à la Commission McDonald ne sont pas suffisants pour qu'on donne au Service de sécurité l'autorisation d'ouvrir le courrier.

(ii) Les entrées subreptices

Les observations de la Commission McDonald dans le domaine des entrées subreptices figurent aux pages 105 et suivantes du 1er volume du Deuxième rapport. Le commissaire adjoint Chisholm (directeur de l'opération Checkmate) ne renvoie qu'à des cas théoriques sans d'exemples concrets. Aucune entrée subreptice n'a eu lieu de 1966 à 1969 durant le mandat de la Commission MacKenzie. On renvoie aux entrées subreptices par leur nom codé, Puma. L'article 16 de la Loi sur les secrets officiels est cité comme texte habilitant. A la page 151 de ce volume figure une Annexe qui énumère quelques cas d'entrées subreptices.

It is the view of the Law Union, based again on the considerations of the one-sided input referred to on the previous page of this brief, that the conclusions of the McDonald Commission in regard to surreptitious entries are not warranted.

(iii) Electronic Surveillance

Section 16 of the Official Secrets Act which came into force July 1, 1974 formalized previous R.C.M.P. practice in regard to electronic surveillance. That legislation provided for executive authorized wiretaps based on sworn material presented to the Solicitor General. It should be noted that at the high point for electronic surveillance, in the year prior to the appointment of the McDonald Commission, 517 authorizations were approved by the Solicitor General, almost ten per week. It should be noted as well that in detailed summary 35 and 36 (Third Report, pages 331 and 335) reference is made to the fact that members of the R.C.M.P. lied to the Solicitor General when obtaining authorizations for electronic surveillance.

Since the use of electronic surveillance is so widespread in Canada, it would be futile for the Law Union to recommend termination of this investigative technique. We do however point out, that many members of the public, including lawyers and judges, now routinely assume that they are the subject of electronic surveillance. We doubt that such expectations of surveillance contribute to the free flow of ideas vital to a free and democratic society.

(iv) Access to Confidential Government Files

The McDonald Commission, Second Report, Volume 1, pages 253 to 265 and 583 to 592 covers background information and recommendations concerning access to confidential Government files. It is the position of the Law Union of Ontario that nothing is disclosed in the McDonald Commission Report which establishes the value of allowing the Security Agency to have access to such confidential records. We therefore disagree with the conclusions of the McDonald Commission that access to such records should be granted.

(v) Conclusions Regarding Judicial Control

Section 22 of the Bill only requires a judge to be satisfied that a warrant is required to enable the Service to perform duties and functions under the Act other than under sections 15, 16 and 17. Section 22 contains none of the safeguards recommended by the McDonald Commission at page 592 of the Second Report, Volume 1. We believe that s. 22 will require a Federal Court Judge to act as a virtual rubber stamp and approve all applications for intrusive techniques so long as the appropriate information is included in the application.

It is the position of the Law Union of Ontario that the presentation of s. 22 clearly demonstrates that this Government, and the Solicitor General, have no concern for balancing civil liberties' needs against the needs of the state for security, but in fact are desirous of creating a Security Agency with unlimited powers.

Considérant, comme nous l'avons affirmé ci-dessus, que les renseignements recueillis par la Commission McDonald en matière d'entrées subreptices sont unilatéraux la *Law Union* estime que les conclusions de cette Commission à ce sujet ne sont pas suffisamment fondées.

(iii) La surveillance électronique

L'article 16 de la Loi sur les secrets officiels, qui est entrée en vigueur le 1er juillet 1975, a reconnu officiellement les pratiques antérieures de la GRC dans le domaine de la surveillance électronique. Ces dispositions permettent, en effet, aux autorités de procéder à de l'écoute électronique à partir d'une preuve faite sous serment au solliciteur général. Il est à noter qu'au cours de l'année précédant la mise sur pied de la Commission McDonald la surveillance électronique avait atteint un sommet, 517 autorisations, c'est-à-dire 10 par semaine, ayant été données par le solliciteur général. Il faut aussi remarquer que dans les résumés détaillés nos 35 et 36 (Troisième rapport, pp. 339 à 346) on affirme que les agents de la GRC ont menti au solliciteur général en vue d'obtenir l'autorisation de faire de la surveillance électronique.

Ce mode de surveillance est si répandu au Canada, qu'il serait futile pour la *Law Union* de recommander que l'on cesse de l'utiliser. Nous tenons cependant à souligner qu'un grand nombre de citoyens, notamment des avocats et des juges, tiennent pour acquis qu'ils font l'objet d'une surveillance électronique. Ces anticipations ne favorisent certes pas, c'est le moins qu'on puisse dire, la libre circulation des idées, capitale dans une société libre et démocratique.

(iv) L'accès aux dossiers confidentiels du gouvernement

Dans son Deuxième rapport (vol. 1, pp. 263 à 276 et 613 à 623, la Commission McDonald examine la documentation et les recommandations relatives à l'accès aux dossiers confidentiels du gouvernment. La *Law Union of Ontario* est d'avis que cette Commission ne donne aucune raison valable de permettre au Service de sécurité d'avoir accès à de tels dossiers confidentiels. Nous ne sommes par conséquent pas d'accord avec les conclusions de cette Commission voulant que le Service de sécurité ait accès à ces dossiers.

(v) Conclusions sur le contrôle judiciaire

L'article 22 du projet de loi à l'étude exige seulement du juge qu'il soit convaincu qu'un mandat est nécessaire pour permettre au Service de s'acquitter des fonctions que lui confère la présente loi à l'exception des articles 15, 16 et 17. Mais cet article ne comprend aucune des sauvegardes recommandées par la Commission MacDonald aux pages 623 et suivantes du vol. 1 de son Deuxième rapport. Il arrivera donc, selon nous, aux termes de cet article, qu'un juge de la Cour fédérale se contentera d'approuver sans discussion toutes les demandes relatives à l'utilisation de techniques de surveillance par intrusion, dès lors que les renseignements requis accompagnent une demande.

La *Law Union of Ontario* estime que l'existence même de l'article 22 prouve clairement que ce gouvernement et son solliciteur général ne se préoccupe aucunement d'établir un équilibre entre la sauvegarde des libertés civiles et les besoins de sécurité de l'État, mais désire uniquement créer un Service de sécurité doté de pouvoirs illimités.

The safeguards recommended by the McDonald Commission in regard to mail opening, electronic surveillance, access to Government files and surreptitious entries, include the following:

1. The application should only be made after there has been a full investigation and the application has been approved by the Solicitor Gen.

2. Judge shopping should be avoided by requiring disclosure of previous unsuccessful applications.

3. On renewal applications a judge must be advised of the intelligence produced to date.

4. The authorization must be for no longer than 180 days.

5. The judge must consider:

(a) whether less intrusive techniques have been tried and failed;

(*b*) whether less intrusive techniques are likely to succeed;

(*c*) whether urgency of case is so great that it is impractical to continue investigation without the intrusive techniques;

(*d*) whether without the intrusive techniques it is likely that intelligence of importance will remain unavailable;

(*e*) whether the degree of invasion of privacy is justified by the value of the intelligence product sought.

III. DISRUPTION ACTIVITIES

(i) Disruption of Political Groups

The past and present practices of disrupting political groups is of major concern to the members of the Law Union of Ontario. Our members represent, and in many cases are involved with, political groups involved in lawful dissent.

(ii) Disruption Activities of the Security Agency

It is the position of the Law Union of Ontario that if individuals or groups break the law, and those violations are known to the state authorities, the state authorities have an obligation to prosecute the persons concerned for the violations of the law. However, if individuals in their political organizing and activity do not violate the law, it is our view that they should be free of intimidation and interference by state authorities.

Unfortunately this view has long since lost favour in Canada. On March 27, 1975 the Cabinet provided a mandate to the R.C.M.P. Security Service which included in it instructions to counter, deter and prevent individuals and groups in Canada from certain activities. Testimony at the McDonald Commission revealed that this mandate was a successor to previous directives from Government officials to the Security Service. Our view, from reading the transcripts of the McDonald Commission, is that questioning of R.C.M.P. officials and various Solicitors Gen in regard to disruption activities was deliberately ineffective. As well, we would note that at the time this brief is submitted, the McDonald Commission Report on Operation Checkmate has not been released.

La Commission MacDonald a recommandé que l'ouverture du courrier, la surveillance électronique, l'accès aux dossiers du gouvernement et les entrées subreptices soient soumis aux conditions suivantes:

1. La demande d'un mandat ne peut être faite tant qu'une enquête complète n'a été menée et que la demande n'a été approuvée par le solliciteur général.

2. Il faut éviter de s'adresser à plusieurs juges en exigeant la divulgation des demandes antérieures qui ont été refusées.

3. En renouvelant un mandat, le juge doit être informé des renseignements obtenus jusqu'à ce jour.

4. La durée de validité du mandat ne doit pas dépasser 180 jours.

5. Le juge doit en outre se demander:

a) si d'autres techniques d'enquêtes ont été essayées et ont échoué;

b) si des techniques s'ingérant moins dans la vie privée ont des chances de réussir;

c) si l'urgence de l'affaire est telle qu'il ne serait pas pratique de poursuivre l'enquête en recourant uniquement aux méthodes ordinaires d'enquête;

d) s'il est probable que des renseignements importants ne pourront être recueillis sans recours à des techniques de surveillance par intrusion; et

e) si la nature des renseignements recherchés, justifie un tel empiètement sur la vie privée des personnes civiles.

III. LES ACTIVITÉS DÉSTABILISATRICES

(i) La déstabilisation des groupes politiques

L'habitude passée et présente de déstabiliser les groupes politiques inquiète beaucoup les membres de la *Law Union of Ontario*. Nos membres représentent des groupes politiques qui manifestent leur désaccord légalement et qui font souvent partie de ces groupes.

(ii) Les activités destabilisatrices du Service de sécurité

La *Law Union of Ontario* estime que si des individus ou des groupes transgressent la loi et que ces infractions sont connues des autorités, ces derniers ont l'obligation d'intenter des poursuites relatives à ces infractions. Néanmoins, lorsque l'organisation et les activités politiques de particuliers ne violent pas la loi, nous estimons qu'ils ne devraient faire l'objet d'aucune intimidation ou ingérence de la part des autorités publiques.

Il y a malheureusement longtemps que ce point de vue est discridité au Canada. Le 27 mars 1975, le cabinet a émis; sur le mandat de la GRC, une directive permettant à celle-ci de décourager, à prévenir et à contrecarrer les activités de certains individus ou groupes au Canada. Selon les témoignages recueillis par la Commission McDonald, il appert que ce mandat cadre bien avec les directives antérieures données par les responsables du gouvernement au Service de sécurité. Après avoir lu la transcription des séances de la Commission McDonald, nous sommes convaincus qu'on a délibérément évité de poser aux agents de la GRC et aux divers solliciteurs généraux des questions pertinentes sur les activités de déstabilisation. Nous tenons aussi à signaler qu'au moment même où

It is very clear from reading official documents, that the reason for Operation Bricole, (the APLQ break-in) was to disrupt and render less effective the APLQ and the Movement for the Defence of Political Prisoners. Under Operation Checkmate, the R.C.M.P., outside Quebec, targeted 13 groups for disruption.

We note as well that concerning Operation Tent Peg and Oddball, which were disruption operations which preceded Operation Checkmate, all files were destroyed by the R.C.M.P. just prior to the appointment of the McDonald Commission and as a result of allegations concerning Praxis Corporation, a Toronto research group named in the extra-Parliamentary opposition letter signed by Solicitor General Jean-Pierre Goyer.

Disruption operations were not unique to Canada. Similar revelations have been made in Australia, New Zealand and the United States. In the United States under COINTELLPRO (J. Edgar Hoover's counter intelligence program operated by the FBI), antiwar, civil rights and black organizations including Martin Luther King, were targeted for disruption. As a result of revelations obtained under the U.S. Freedom of Information Act, the FBI eventually pledged to cease such activities.

In Canada the R.C.M.P. have moved from overt criminal acts of disruption (i.e. the APLQ break-in) to actions that generally do not violate the criminal law. In our view the Federal Government moved to stop the Keable Inquiry only when that Inquiry sought to obtain R.C.M.P. instruction manuals and sought to examine disruption activities engaged in by the R.C.M.P.

The McDonald Commission in the Second Report, Volume 1, pages 613 to 622, outlines many of the disruption activities still being used in Canada. These include relations with the press, disinformation and smear campaigns, disruptive measures which mislead other Government officials, defusing and conspicuous surveillance. If the Committee desires, specific incidents will be referred to. The McDonald Commission recommended that Security Intelligence legislation include a clause which expressly denies any authority to carry out measures to enforce security. Australia and New Zealand have such legislation. The Commission as well recommended that the Security Intelligence agency not be permitted to carry out any of the disruptive activities referred to above.

Notwithstanding such recommendations, disruption of political groups is still being discussed and is still being carried on. Chief Superintendent Barr and Warren Allmand have both recently mentioned disruption activities as being appropriate if carried out in a lawful manner.

The Law Union of Ontario has been in correspondence with Prime Minister Trudeau, Justice Minister McGuigan and his

nous présentons ce mémoire, le rapport de ladite commission sur l'Opération Checkmate n'a pas encore paru.

La lecture des documents officiels révèle clairement que l'Opération Bricole (entrée avec effraction dans les locaux de l'APLQ) visait uniquement à déstabiliser et à rendre moins efficace l'APLQ et le Mouvement pour la défense des prisonniers politiques. Dans le cadre de l'opération Checkmate, la GRC a pris treize groupes à l'extérieur du Québec comme cible de ses activités de déstabilisation.

Nous tenons aussi à noter que, juste avant la nomination de la Commission McDonald et en raison des allégations concernant un groupe de recherche torontois *Praxis Corporation*, dont le nom apparaissaît dans une lettre de l'Opposition extraparlementaire signée par le solliciteur général Jean-Pierre Goyer, la GRC a détruit tous les dossiers concernant les opérations Tent Peg et Oddball, autres opérations de déstabilisation antérieures à l'opération Checkmate.

Les opérations de déstabilisation existent ailleurs qu'au Canada. Des révélations semblables ont, en effet, été faites en Australie, en Nouvelle-Zélande et aux Etats-Unis. Dans ce dernier pays, dans le cadre de l'Opération COINTELLPRO (le programme de contre-espionnage de J. Edgar Hoover appliqué par la FBI), des organisations anti-guerre, de défense des droits et de noirs, incluant celle de Martin Luther King, ont été la cible d'activités déstabilisatrices. Suite aux révélations faites en vertu de la loi américaine sur la liberté d'information, le FBI s'est finalement engagé à mettre fin à ces activités.

Au Canada, la GRC a laissé tomber les actes ouvertement criminels de déstabilisation (comme dans le cas de l'APLQ) au profit d'actes qui, en général, n'enfreignent pas le Code criminel. A notre avis, le gouvernement fédéral a décidé de mettre fin aux travaux de la Commission d'enquête Keable du moment que celle-ci a voulu obtenir les manuels d'instruction de la GRC et examiner les activités de déstabilisation auxquelles se livrait cette force policière.

Dans le volune 1 de son Deuxième rapport, aux pages 647 à 657, la Commission McDonald énumère plusieurs des activités déstribulatrices encore pratiquées au Canada. Ce sont notamment les rapports avec la presse, la désinformation et les campagnes de dénigrement, les mesures déstabilisatrices susceptibles de tromper d'autres ministres ou fonctionnaires, le désarmorçage et la surveillance ostensible. Si le Comité le désire, nous pouvons lui donner des exemples précis. La Commission McDonald a recommandé que la loi régissant le Service de renseignements comporte une disposition qui interdisent formellement à un responsable d'appliquer des mesures en vue d'assurer la sécurité. De telles dispositions font déjà partie de la loi en Australie et en Nouvelle-Zélande. La Commission a également recommandé que le Service du renseignement de sécurité ne soit autorisé à se livrer à aucune des activités déstabilisatrices mentionnées ci-dessus.

En dépit de ces recommandations, on parle encore de déstabiliser les groupes politiques et on continue de le faire. Le surintendant en chef Barr et Warren Allmand ont tous les deux affirmé récemment que ces activités étaient permises du moment qu'elles n'enfreignaient pas la loi.

La *Law Union of Ontario* a tout un dossier de correspondance avec le premier ministre Trudeau, le ministre de la

predecessor, Warren Allmand, and the Solicitor General Bob Kaplan, concerning these disruption activities. In our view, such activities violate the freedom of thought, belief, opinion, expression, peaceful assembly and association as set out in s. 2 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Bill C-157 is totally silent on this issue. The conclusion we draw is that the Government intends to have disruption activities continue. It is our view that activities to disrupt individuals and groups and to intimidate such individuals and groups from lawful activity, are consistent with a police state and not consistent with a free and democratic society.

For this reason, the Law Union calls for termination of all Government programmes involving disruption and neutralization of and interference with political groups. A truly democratic country must guarantee the right to dissent and to engage in lawful political activity. The political process rightly includes much more than casting ones ballot—it involves the freedom to advocate ideas and organize people in support of such ideas without gouvernment interference.

As well the Law Union of Ontario calls for enactment of legislation to protect democratic rights which are now in jeopardy. The following rights are now threatened: the right of assembly, the right of speech, the right to organize and associate, the right to private communication. It is primarily the Government and various agents of the state which threaten these rights. Legislation must be enacted to outlaw certain activities which interfere with the exercise of these democratic rights. There must be:

(i) A criminal sanction against agents of the state who breach such laws; and

(ii) A civil remedy when these laws are broken by either state agents or ordinary citizens.

IV. CHECKS ON THE ABUSE OF POWER

A. Prohibition Against Disclosure of Identity: Section 12

Section 12 of the Act contains an absolute bar against disclosure of any information which will allow inference of the identity of a source or an employee engaged in covert activities. This is one of the clauses in the Act which we regard as not justified. The Section will preclude Members of Parliament from raising questions concerning Service, will preclude the press from reporting on the activities of the Service, will preclude persons from suing as a result of covert acts and will totally stifle discussion of this important area. We believe that the legislation is designed to protect the Government from future revelations of the type that forced them to establish the McDonald Commission.

The United States, in its role as leader of the Western Alliance, probably has a greater range of legitimate security interests than Canada. It is, therefore, instructive to note the provisions of 1982 legislation added to the National Security Act of 1947 which created the Central Intelligence Agency. The legislation reads as follows:

Justice, M. McGuigan, et son prédécesseur M. Warren Allmand ainsi qu'avec le solliciteur général Bob Kaplan concernant ces activités déstabilisatrices. A notre avis, elles trangressent les libertés de penser, de croyance, d'opinion, d'expression, de réunion pacifique et d'association énoncées à l'article 2 de la Charte canadienne des droits et libertés.

Le projet de loi C-157 est totalement silencieux sur ce point. Nous en tirons la conclusion que le gouvernement entend bien que les activités de déstabilisation soient maintenues. A notre avis, toutes les activités visant à déstabiliser les individus et les groupes et à les intimider pour les empêcher de se livrer à des activités légales sont le propre d'un état policier et sont contraires aux principes d'une société libre et démocratique.

C'est pourquoi la *Law Union* réclame l'interruption de tous les programmes gouvernementaux impliquant la déstabilisation et la neutralisation de groupes politiques et l'ingérence dans leurs activités. Un pays vraiment démocratique doit garantir le droit à la dissidence et à des activités politiques légales. A juste titre, le processus politique inclut bien plus que le simple dépôt d'un bulletin de vote, à savoir la liberté de défendre des idées et d'organiser des groupes favorables à ces idées sans ingérence du gouvernement.

La *Law Union of Ontario* demande également que soit adoptée une législation qui protège les droits démocratiques suivants, aujourd'hui menacés: le droit de réunion, le droit de parole, le droit de s'organiser et de s'associer, le droit à la communication privée. Ce sont essentiellement le gouvernement et divers organismes publics qui menacent ces droits. Il faut adopter une loi qui mette hors la loi certaines activités gênant l'exercice de ces droits démocratiques. Il devrait y avoir:

(i) une sanction criminelle contre les agents publics qui transgressent ces lois; et

(ii) un remède civil lorsque ces lois sont transgressées par des agents publics ou des citoyens ordinaires.

IV. FREINS À L'ABUS DE POUVOIR

L'interdiction de divulguer l'identité: article 12

L'article 12 de la loi interdit absolument de communiquer toute information permettant de découvrir l'identité d'une source ou d'un employé chargé d'activités cachées. Cet article est l'un de ceux que nous considérons comme non fondé. En vertu de celui-ci, en effet, les députés ne pourront poser des questions concernant le Service de sécurité, la presse ne sera pas en mesure de renseigner le public sur les activités du Service et les citoyens seront incapables d'intenter des poursuites à la suite d'actes cachés, ce qui étouffera complètement toute discussion de ces questions importantes. Nous estimons que cette législation a été conçue pour protéger à l'avenir le gouvernement contre des révélations comme celles qui l'ont forcé à créer la Commission McDonald.

Les États-Unis, en tant que leader de l'Alliance occidentale, ont, sans aucun doute, un plus grand nombre d'intérêts légitimes à défendre en matière de sécurité que le Canada. Les dispositions de la législation de 1982 ajoutées à la Loi nationale de 1947 sur la sécurité qui prévoyait la création du Central Intelligence Agency (C.I.A.) sont à cet égard fort instructives. En voici un extrait:

TITRE VI—PROTECTION OF CERTAIN NATIONAL SECURITY INFORMATION

Protection of Identities of Certain United States Undercover Intelligence Officers, Agents, Informants, and Sources

Sec. 601. (a) Whoever, having or having had authorized access to classified information that identifies a covert agent, intentionally disloses any information identifying such covert agent to any individual not authorized to receive classified information, knowing that the information disclosed so identifies such covert agent and that the United States is taking affirmative measures to conceal such covert agent's intelligence relationship to the United States, shall be fined not more than $50,000 or imprisoned not more than ten years, or both.

(b) Whoever, as a result of having authorized access to classified information, learns the identity of a covert agent and intentionally discloses any information identifying such covert agent to any individual not authorized to receive classified information, knowing that the information disclosed so identifies such covert agent and that the United States is taking affirmative measures to conceal such covert agent's intelligence relationship to the United States, shall be fined not more than $25,000 or imprisoned not more than five years, or both.

(c) Whoever, in the course of a pattern of activities intended to identify and expose covert agents and with reason to believe that such activities would impair or impede the foreign intelligence activities of the United States, discloses any information that identifies an individual as a covert agent to any individual not authorized to receive classified information, knowing that the information disclosed so identifies such individual and that the United States is taking affirmative measures to conceal such individual's classified intelligence relationship to the United States, shall be fined not more than $15,000 or imprisoned not more than three years, or both.

Defenses and Exceptions

Sec. 602. (a) It is a defense to a prosecution under section 601 that before the commission of the offense with which the defendant is charged, the United States had publicly acknowledged or revealed the intelligence relationship to the United States of the individual the disclosure of whose intelligence relationship to the United States is the basis for the prosecution.

(b)(1) Subject to paragraph (2), no person other than a person committing an offense under section 601 shall be subject to prosecution under such section by virtue of section 2 or 4 of title 18, United States Code, or shall be subject to prosecution for conspiracy to commit an offense under such section.

(2) Paragraph (1) shall not apply (A) in the case of a person who acted in the course of a pattern of activities intended to identify and expose covert agents and with reason to believe that such activities would impair or impede the foreign intelligence activities of the United States, or

TITRE VI—PROTECTION DE CERTAINS RENSEIGNEMENTS RELATIFS À LA SÉCURITÉ NATIONALE

Protection de l'identité de certains officiers, agents, informateurs et sources secrets de renseignements

Art. 601. (a) Quiconque a ou a eu l'autorisation de consulter des renseignements classés secrets qui identifient un agent secret, et communique intentionnellement un renseignement identifiant cet agent secret à une autre personne non autorisée à prendre connaissance d'informations classées secrètes, tout en sachant que le renseignement communiqué identifie cet agent secret alors que les États-Unis ont pris des mesures pour dissimuler leurs relations avec cet agent secret, est passible d'une amende maximale de 50 000 $ ou d'une peine d'emprisonnement maximale de dix ans, ou les deux.

(b) Quiconque, après avoir autorisé l'accès à des renseignements classés secrets, apprend l'identité d'un agent secret et communique intentionnellement une information identifiant cet agent à une autre personne non autorisée à être mise au courant de ces renseignements classés secrets, tout en sachant que l'information communiquée identifie cet agent secret et que les États-Unis ont pris des mesures pour dissimuler leurs relations avec cet agent secret, est passible d'une amende maximale de 25 000 $ ou d'une peine d'emprisonnement maximale de cinq ans, ou les deux.

(c) Quiconque, au cours d'une série d'activités visant à identifier et à exposer des agents secrets et ayant des raisons de croire que ces activités feraient obstacle ou nuiraient aux activités de renseignements des États-Unis à l'étranger, communique une information qui révèle l'identité d'un agent secret à une autre personne non autorisée à recevoir de l'information classée secrète, tout en sachant que l'information communiquée identifie cet agent et que les États-Unis ont pris des mesures pour dissimuler ses relations de renseignements classées avec cet individu, est passabile d'une amende maximal de 15 000 $ ou d'une peine d'emprisonnement d'au plus trois ans, ou des deux.

Défenses et Exceptions

Art. 602. (a) Constitue une défense contre une poursuite en vertu de l'article 601 le fait, qu'avant que la Commission étudiant l'offense dont le défendant est accusé, les États-Unis aient publiquement reconnu ou révélé la nature des rapports qu'ils ont en matière de renseignement avec l'individu au sujet duquel la communication de ses relations en matière de renseignement avec les États-Unis sert de fondement à la poursuite.

(b)(1) Sous réserves du paragraphe (2), aucune autre personne sauf celle qui commet l'infraction visée à l'article 601; ne fera l'objet de poursuites en application de cet article en vertu de l'article (2) ou (4) du Titre 18, *United States Code*, ou ne sera l'objet de poursuites pour conspiration en vue de commettre une infraction visée par cet article.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas (A) dans le cas d'une personne qui a agi au cours d'une série d'activités visant à identifier ou à exposer des agents secrets et ayant des raisons de croire que cette activité ferait obstacle ou nuirait aux activités de renseignements des États-Units à

(B) in the case of a person who has authorized access to classified information.

(c) It shall not be an offense under section 601 to transmit information described in such section directly to the Select Committee on Intelligence of the Senate or to the Permanent Select Committee on Intelligence of the House of Representatives.

(d) It shall not be an offense under section 601 for an individual to disclose information that solely identifies himself as a covert agent.

If the Central Intelligence Agency can function with such limited disclosure prohibitions, surely Canada need not have the absolute bar that s. 12 contains.

B. Ministerial Accountability

We do not propose to make detailed submissions in regard to the political control scheme proposed in the Bill. For the reasons advanced by Professor Russell and by the Attorney General of Ontario we prefer the proposals for political control set out in the McDonald Commission Report. We regard any abrogation from the doctrine of ministerial responsibility to be unacceptable. We view past Liberal Government attitudes concerning Security Service misbehaviour to be a grave threat to the democratic institutions of Canada.

V. CONCLUSION

The Law Union of Ontario believes that Bill C-157 is designed to achieve unlimited powers for the Security Agency and to legalize, authorize and direct activities which, far from securing the democratic institutions of Canada, will constitute a grave threat to democracy in Canada. We do not believe that amendments to the Bill will suffice to correct it. Bill C-157 should be withdrawn.

We ask the honourable members of this Committee in their report to recommend against the passage of Bill C-157.

l'étranger, (B) dans le cas d'une personne qui est autorisée à accéder à de l'information classée secrète.

(c) N'est pas considéré comme une infraction de l'article 601 le fait de communiquer directement au Comité spécial du renseignement du Sénat ou au Comité spécial permanent du renseignement de la Chambre des représentants des informations visées par cet article.

(d) N'est pas considéré comme un délit aux termes de l'article 601 le fait pour une personne de communiquer des informations qui révèlent uniquement son identité comme agent secret.

Si la CIA peut fonctionner avec des dispositions si étroites en matière de communication, il va de soi que le Canada n'a pas besoin de l'interdiction absolue prévue à l'article 12.

B. La responsabilité ministérielle

Nous n'avons pas l'intention d'analyser les dispositions du projet de loi se rapportant au contrôle politique. Pour les raisons avancées par le Pr Russell et par le procureur général de l'Ontario, nous acceptons les propositions de contrôle politique que la Commission McDonald développées dans son rapport. Toute abrogation de la doctrine de la responsabilité ministérielle est, à nos yeux inacceptable. Les volte-faces antérieures du gouvernement libéral concernant l'inconduite du Service de sécurité constituent une grave menace aux institutions démocratiques de notre pays.

V. CONCLUSION

La *Law Union of Ontario* estime que le projet de loi C-157 a pour unique objet de doter le Service du renseignement de sécurité de pouvoirs illimités, et de légaliser, d'autoriser et, de prescrire des activités qui, loin de protéger les institutions démocratiques du Canada, menaceront au contraire sérieusement la démocratie dans notre pays. Des modifications à ce projet de loi resterait pour nous inacceptable. Nous demandons par conséquent qu'il soit purement et simplement retiré.

Nous invitons les honorables membres de ce comité à recommander dans leur rapport que le projet de loi C-157 ne soit pas adopté.

Issue No. 11

Eleventh Proceedings of the

Canadian Security Intelligence Service

Proceedings of the Special Committee of the Senate on the

Service canadien du renseignement de sécurité

Fascicule n° 11

Onzième délibérations du comité sénatorial spécial du

Chairman:
The Honourable P. M. PITFIELD

Président:
L'honorable P. M. PITFIELD

Honourable Brian R. D. Smith, Q.C., Attorney General of British Columbia;

Mr. Robin Bourne, Assistant Deputy Minister, Police Services, Ministry of the Attorney General of British Columbia.

From The British Columbia Law Union:

Mr. Craig Paterson, Legal Assistant;

Ms. Susan Polsky, Barrister & Solicitor;

Mr. John Stanton, Barrister & Solicitor.

From The Law Union of Ontario:

Mr. Paul D. Copeland, Barrister & Solicitor.

L'honorable Brian R. D. Smith, c.r., Solliciteur général de la Colombie-Britannique;

M. Robin Bourne, sous-ministre adjoint, Services de police, Ministère du Solliciteur général, Province de la Colombie-Britannique.

De la British Columbia Law Union:

M. Craig Paterson, avocat;

Mme Susan Polsky, avocate;

M. John Stanton, avocat.

De The Law Union of Ontario:

M. Paul D. Copeland, avocat.

APPEARING:

The Honourable Jean-Luc Pepin, P.C., M.P.,
Minister of State (External Relations)

TÉMOINS:

L'honorable Jean-Luc Pepin, c.p., député,
ministre d'État (Relations extérieures)

WITNESSES:

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Honourable Brian R. D. Smith, Q.C., Attorney General of British Columbia;

Mr. Robin Bourne, Assistant Deputy Minister, Police Services, Ministry of Attorney General of British Columbia.

From The British Columiba Law Union:

Mr. Craig Paterson, Barrister & Solicitor;

Ms. Susan Polsky, Barrister & Solicitor;

Mr. John Stanton, Barrister & Solicitor.

From The Law Union of Ontario:

Mr. Paul D. Copeland, Barrister & Solicitor.

L'honorable Brian R. D. Smith, c.r., Solliciteur général de la Colombie-Britannique;

M. Robin Bourne, sous-ministre adjoint, Services de police, Ministère du Solliciteur général de la Colombie-Britannique.

De la British Columbia Law Union:

M. Craig Paterson, avocat;

Mme Susan Polsky, avocate;

M. John Stanton, avocat.

De The Law Union of Ontario:

M. Paul D. Copeland, avocat.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Special Committee of the Senate on the

Canadian Security Intelligence Service

Chairman:
The Honourable P. M. PITFIELD

Thursday, September 22, 1983

Issue No. 11

Eleventh Proceedings on

The subject-matter of Bill C-157, intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act"

APPEARING:

The Honourable Jean-Luc Pepin, P.C., M.P., Minister of State (External Relations)

WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial spécial du

Service canadien du renseignement de sécurité

Président:
L'honorable P. M. PITFIELD

Le jeudi 22 septembre 1983

Fascicule nº 11

Onzième fascicule concernant

La teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité»

COMPARAÎT:

L'honorable Jean-Luc Pepin, c.p., député, Ministre d'État (Relations extérieures)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE
ON THE CANADIAN SECURITY
INTELLIGENCE SERVICE

The Honourable P. M. Pitfield, *Chairman*
The Honourable Sidney L. Buckwold, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Balfour
Buckwold
Flynn
Godfrey
Kelly
Lapointe
Nurgitz
Olson
Pitfield
Riel
Riley

COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL
DU SERVICE CANADIEN DU
RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Président: L'honorable P. M. Pitfield
Vice-président: L'honorable Sidney L. Buckwold

Les honorables sénateurs:

Balfour
Buckwold
Flynn
Godfrey
Kelly
Lapointe
Nurgitz
Olson
Pitfield
Riel
Riley

(Quorum 4)

Greffiers du comité

Erika Bruce

Timothy Ross Wilson

Clerks of the Committee

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, June 29, 1983:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion, as modified, of the Honourable Senator Olson, P.C., seconded by the Honourable Senator Frith:

That a Special Committee of the Senate be appointed to examine and consider the subject-matter of the Bill C-157, intituled: "An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact An Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof or in relation thereto", in advance of the said Bill coming before the Senate;

That the Committee have power to send for person, papers and records, to examine witnesses, to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee and to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee submit their report not later than 27th October, 1983;

That the Committee have power to act jointly with any committee appointed by the other place to examine the subject-matter of the aforementioned Bill; and

That a Message be sent to the House of Commons to request that House, if it deems it advisable, to appoint a committee to act jointly with that already chosen by this House.

After debate, and—

The question being put on the motion, as modified, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That changes in the membership of the Special Committee of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act may be made by notification thereof, signed by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to government members, and by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to opposition members, being filed with the Clerk of the Senate who shall cause the same to be printed in the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of that sitting, or of the next sitting thereafter, as the case may be.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That Rule 66(1)(*b*) be suspended in relation to the nomination of Senators to serve on the Special Committee

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 29 juin 1983:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Olson, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Frith,

Qu'un comité spécial du Sénat soit formé pour étudier la teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans les domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative», avant que ce projet de loi ne soit soumis au Sénat;

Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire produire des documents et des dossiers, à interroger des témoins, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages qu'il juge à propos et à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le comité présente son rapport au plus tard le 27 octobre 1983;

Que le comité soit autorisé à agir conjointement avec tout comité formé par l'autre endroit pour étudier la teneur du projet de loi mentionné ci-dessus; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes, la priant, si elle le juge opportun, de former un comité chargé d'agir conjointement avec celui déjà formé par le Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, sur division.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que les changements apportés à la composition du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité puissent être effectués sur avis signé par le leader du gouvernement au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres du gouvernement, et par le leader de l'opposition au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres de l'opposition, avis déposé auprès du greffier du Sénat qui le fera imprimer dans les *Procès-verbaux du Sénat* de la séance du même jour, ou de la séance suivante, selon le cas.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que l'application de l'article 66(1)*b*) du Règlement soit suspendue à l'égard de la nomination des sénateurs qui

of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act; and

That the following Senators be appointed to act on the said Special Committee, namely, the Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel and Riley.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

feront partie du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité; et

Que les sénateurs dont les noms suivent soient désignés pour faire partie dudit comité spécial, à savoir: les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel et Riley.

La motion, mise aux voix est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, SEPTEMBER 22, 1983
(19)

[*Text*]

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day at 9:53 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Pitfield, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Flynn, Godfrey, Kelly, Lapointe, Nurgitz, Pitfield and Riley. (8)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Frith.

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Messrs. Donald Macdonald and Philip Rosen, Research Officers.

Appearing:

Honourable Jean-Luc Pepin, P.C. M.P., Minister of State (External Relations).

Witnesses:

From the Department of External Affairs:

Mr. Marcel Massé, Under-Secretary for External Affairs.

From The R.C.M.P. Veterans' Association:

Mr. A. Blake McIntosh, President;

Mr. John Ewashko, Dominion Secretary;

Mr. James Bilton, Chairman, Welfare Committee;

Mr. Joe Borsa, Chairman, Membership;

Mr. Ivan Rolstone, Member, Ottawa Division.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter of Bill C-157 intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act".

At 10:36 a.m., the proceedings were interrupted for eight minutes after which the meeting was resumed.

The Minister and the witnesses made statements and answered questions.

At 11:46 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Erika Bruce

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 22 SEPTEMBRE 1983
(19)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité se réunit aujourd'hui à 9 h 53 sous la présidence de l'honorable sénateur Pitfield (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Flynn, Godfrey, Kelly, Lapointe, Nurgitz, Pitfield et Riley. (8)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Frith.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: MM. Donald Macdonald et Philip Rosen, chargés de recherche.

Comparaît:

L'honorable Jean-Luc Pepin, p.c. député, ministre d'État (Relations extérieures).

Témoins:

Du ministère des Affaires extérieures:

M. Marcel Massé, sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

De l'Association des anciens membres:

M. A. Blake McIntosh, président;

M. John Ewashko, secrétaire national;

M. James Bilton, président, Comité du bien-être;

M. Joe Borsa, président des membres;

M. Ivan Rolstone, membre de la section d'Ottawa.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 juin 1983, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-157, intitulé «Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité».

A 10 h 36, les délibérations sont interrompues pendant 8 minutes, après quoi le Comité reprend ses travaux.

Le ministre et les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

A 11 h 46, le Comité suspend ses travaux jusqu'à la prochaine convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, September 22, 1983

[*Text*]

The Special Senate Committee on a Canadian Security Intelligence Service, to which was referred the subject matter of Bill C-157, to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact an act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain acts in consequence thereof or in relation thereto, met this day at 9.45 a.m. to consider the subject matter of the bill.

Senator P. Michael Pitfield (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourables senators, today we open our proceedings with a submission from the Royal Canadian Mounted Police Veterans' Association. It will be presented by Mr. Blake McIntosh, who is to my immediate right. He is accompanied by John Ewashko, James Bilton, Ivan Rolstone, and Joe Borsa. Mr. McIntosh, I believe your brief is not particularly long. Would you like to summarize it and we will then go to questions.

Mr. Blake McIntosh, Dominion President, Royal Canadian Mounted Police Veterans' Association: Thank you, Mr. Chairman. In response to the kind invitation tendered to the RCMP Veterans' Association to present comments on proposed legislation with respect to the Canadian Security Intelligence Service, the following is respectfully submitted. In presenting this brief, we are being guided by the aims and objectives of the RCMP Veterans' Association which states in part:To promote and assist in the promotion and advancement of the best interests of Canada and the Commonwealth of Nations, and to be of service to the Crown and the Government of Canada when required and requested, to co-operate with and to render assistance to the Royal Canadian Mounted Police in all matters of common interest or concern, and to promote the physical, social and economic welfare of the former members of the RCMP and to provide support to worthy community services and/or organizations of a charitable or benevolent nature.

In this brief we will address ourselves to the following points which we consider to be of prime importance: Section 52, which is a significant departure from traditional Canadian practice under Canadian law; and section 10(2) and section 61(1), (3) and (5), which we feel discriminates against serving and pensioned RCMP personnel. We feel that the Canadian Security Intelligence Service should be under the guidance and training of the Royal Canadian Mounted Police.

Dealing with section 52, there would appear to be a grave fundamental departure from the traditional practice under Canadian law whereby citizens generally have the right to lay charges. We consider this right should be preserved and not tampered with. We would not object to the enactment of provisions similar to those at present contained in section 12 of

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 22 septembre 1983

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial sur le service canadien du renseignement de sécurité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-157 visant à créer un Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans les domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative, se réunit aujourd'hui à 9 h 45 pour étudier la teneur dudit projet de loi.

Le sénateur P. Michael Pitfield (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, mesdames et messieurs. Nous commencerons nos délibérations, aujourd'hui, par l'étude d'un mémoire de l'Association des anciens membres de la Gendarmerie royale du Canada. Il nous sera présenté par M. Blake McIntosh, assis directement à ma droite et qui est accompagné de MM. John Ewashko, James Bilton, Ivan Rolstone et Joe Borsa. M. McIntosh, votre mémoire étant assez bref, pourriez-vous nous le résumer avant que nous passions aux questions.

M. Blake McIntosh, président national, Association des anciens membres de la Gendarmerie royale: Merci, monsieur le président. En réponse à l'aimable invitation qui a été faite à l'Association des anciens membres de la GRC de dire ce qu'elle pensait d'un projet de loi touchant le Service canadien du renseignement de sécurité, nous soumettons respectueusement les observations suivantes. Notre mémoire s'inspire des buts et objectifs de notre Association, notamment des suivants: promouvoir et défendre les intérêts du Canada et des pays du Commonwealth et se mettre au Service de la couronne et du gouvernement du Canada lorsque cela est requis ou demandé, offrir notre collaboration et notre aide à la Gendarmerie royale dans toutes les questions d'intérêt commun, promouvoir le bien-être physique, social et économique des anciens membres de la GRC et appuyer dans les collectivités les services ou organismes à but non lucratif et bénévoles qui le méritent.

Nous avons concentré nos réflexions sur les parties du projet de loi qui nous semblent les plus importantes, à savoir l'article 52 qui est une innovation par rapport à la pratique canadienne traditionnelle aux termes de nos lois en vigueur, ainsi que les paragraphes 10(2) et 61(1), (3) et (5), qui à notre avis sont discriminatoires à l'égard des membres en service ou pensionnés, du personnel de la GRC. A notre avis, le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRC) devrait être placé sous la direction de la Gendarmerie royale du Canada, y compris sur le plan de la formation.

En ce qui concerne l'article 52, il semblerait qu'on s'écarte gravement de la pratique traditionnelle découlant de la loi canadienne en vertu de laquelle les citoyens en général ont le droit de porter plainte. Nous estimons que ce droit doit être préservé sans aucune modification. Nous ne serions pas opposés à l'adoption de dispositions semblables à celles que com-

[*Text*]

the Official Secrets Act, Revised Statutes of Canada, 1970, which reads:

> A prosecution for an offence under this Act shall not be instituted except by or with the consent of the Attorney General; except that a person charged with such an offence may be arrested, or a warrant for his arrest may be issued and executed, and any such person may be remanded in custody or on bail, nothwithstanding that the consent of the Attorney Gen to the institution of a prosecution for the offence has not been obtained, but no further or other proceedings shall be taken until that consent has been obtained.

Section 10(2) and section 61(1), (3) and (5). Should the Canadian Security Intelligence Service be divorced from the RCMP, then former members of the RCMP and members of the force who are being transferred to the new service would appear to be discriminated against by the provisions of section 10(2) and section 61(1), (3) and (5). Should members of the force with pensionable service become employees of the new CSIS, it would appear that they would not be permitted to receive a pension and their severance pay upon being employed with the new service. Former members of the force in receipt of pensions would evidently also have to forgo their pensions should they become employees of CSIS. This would not be the case if such persons joined any other federal government department; furthermore it would not apply to military personnel who, upon being superannuated out of the military, became employed with the CSIS.

We consider that the Canadian Security Intelligence Service should remain with the RCMP; that the director of Security should report to the Commissioner of the RCMP and that the Commissioner should report to the minister; that the Commissioner should have the same powers and obligations as is stated for the Director in section 6, whereas the Director would be guided by the instructions of the Commissioner. The rationale for this suggestion is as follows:

The Royal Canadian Mounted Police has the facilities and the experience to select and train personnel of the Security Service. This training is essential to develop investigative expertise which will be required by security service personnel.

During its 109-year history, the RCMP has built an esprit de corps among its members which is probably unique in Canada. This spirit could be imbued to the personnel of the security service during their training with the RCMP.

For many years the RCMP has performed security services for Canada and has established an excellent working relationship with similar services in countries in the free world. This relationship and trust would not automatically be transferred to a new security service and would take many years to re-establish.

During all its years of service, the RCMP has worked with other Canadian police forces and has built up an excellent working relationship through mutual co-operation and trust. This type of relationship cannot be established overnight.

[*Traduction*]

prend l'article 12 en vigueur de la Loi sur les secrets officiels (Statuts révisés du Canada de 1970), qui stipule:

> «Nulle poursuite pour une infraction à la présente loi ne doit être intentée, sauf avec le consentement du procureur général; toutefois une personne accusée d'une telle infraction peut être arrêtée ou un mandat d'arrestation peut être décerné et exécuté à son égard, et cette personne peut être renvoyée à une autre audience avec détention provisoire ou admise à caution, bien que le consentement du procureur général à l'ouverture d'une poursuite pour l'infraction n'ait pas été obtenu, mais il ne doit être intenté aucune autre procédure avant que ce consentement ait été obtenu.»

Au sujet des paragraphes 10(2) et 61(1), (3) et (5), si le Service canadien du renseignement de sécurité est séparé de la GRC, alors les anciens membres de cette force policière et ceux qui seront transférés au nouveau service seraient soumis, semble-t-il, aux dispositions discriminatoires du paragraphe 10(2) et 61(1), (3) et (5). Si les agents de la GRC qui ont des états de service donnant droit à une pension deviennent employés du nouveau Service, il semble qu'il leur serait interdit de recevoir une pension ainsi qu'une indemnité de fin d'emploi dès lors qu'ils sont employés par le nouveau Service. Les anciens agents de la GRC qui reçoivent des prestations de retraite seraient évidemment obligés, eux aussi, d'y renoncer s'ils étaient employés par le SCRS. Or ce n'est pas ce qui arriverait si ces personnes se mettaient à travailler pour un autre ministère fédéral; et cela ne s'appliquerait pas non plus au personnel militaire qui, tout en recevant une pension de retraite de l'armée, commencerait à travailler pour ce nouveau Service.

A notre avis donc, le Service canadien du renseignement de sécurité devrait continuer à faire partie de la GRC; le directeur de la sécurité devrait relever du commissaire de la GRC qui, lui, fait rapport au ministre; le commissaire devrait avoir les mêmes pouvoirs et obligations que ceux qui sont attribués au directeur, à l'article 6 du projet de loi, tandis que le directeur suivrait les instructions du commissaire. Notre proposition se fonde sur les raisons suivantes:

La Gendarmerie royale du Canada a les installations et l'expérience requises pour choisir et former le personnel du Service de sécurité. Le personnel de ce service doit absolument être formé pour acquérir les compétences nécessaires en matière d'enquête.

Au cours de son histoire de 109 années, la GRC a créé entre ses membres un esprit de corps sans doute unique au Canada. Cet esprit pourrait être transmis au personnel du Service de sécurité au cours de leur formation par la GRC.

Il y a longtemps que cette force policière s'acquitte des services de sécurité pour le Canada et elle a établi d'excellentes relations de travail avec les services similaires dans les autres pays du monde libre. Ces relations et cette confiance ne seraient pas automatiquement transférées à un nouveau service, à qui il faudrait beaucoup de temps pour en établlir de semblables.

Au cours de toutes ses années de service, la GRC a travaillé la main dans la main avec les autres forces policières du Canada et a réussi à nouer d'excellentes relations de travail

[*Text*]

In many instances, a person under investigation by the security service would also have been investigated at some time by a Canadian police force for criminal activity. By having the Director report to the Commissioner, there could be a pooling of information which would be of benefit to both the security service and also the Royal Canadian Mounted Police. Also, the RCMP's worldwide liaison with other police forces in the free world including Interpol, would be of inestimable value in cases involving international assassins bent on the murder of foreign diplomats stationed in Canada.

In conclusion, it should be pointed out that the RCMP has provided excellent security services for Canada for many years and is highly regarded by other security services in the free world. Although the McDonald Commission has disclosed certain excesses by some members of the security service, this problem would not have occurred had the members of the security service been able to work under more clear legislation such as the legislation which is proposed here.

It must also be acknowledged that the excesses were perpetrated by the members, not for their own personal gain, but for what they believed to be in the best interests of Canada.

The Chairman: Thank you, Mr. McIntosh. For the record, your organization includes both the retired members of the force and the retired civilian members of the security service; is that so?

Mr. McIntosh: It extends further than those who are retired. Membership of our association is open to former members of the RCMP who have served not less than 12 months. So it does not apply only to those who are receiving a pension, or pensionable members.

The Chairman: Also former civilian employees of the security service.

Mr. McIntosh: Not necessarily—civilian members who have the same status as members of the force.

The Chairman: Is that a large percentage of the civilian employees in the security service?

Mr. Joe Borsa, Chairman of the Membership Committee, Royal Canadian Mounted Police Veterans' Association: Not necessarily; no, not the large percentage.

The Chairman: Just one other matter. Which of the gentlemen accompanying you are former members of the security service?

Mr. Borsa: I was years ago for a few years in the 1950s.

Senator Godfrey: I must confess when I read your brief several days ago I could not understand why you thought it was unfair that you did not receive severance pay since you were just carrying on with the same job. Why should you receive severance pay just because of the separation from the RCMP? I can imagine what the taxpayers would say. You

[*Traduction*]

fondées sur la coopération et la confiance. Des rapports comme ceux là ne s'établissent pas du jour au lendemain.

Dans de nombreux cas, une personne faisant l'objet d'une enquête par le Service de sécurité peut avoir déjà été soumise à une autre enquête à un moment donné par une autre force policière du Canada pour une activité criminelle. Si le directeur relevait du Commissaire, il pourrait y avoir un échange d'information profitable à la fois pour le service de sécurité et la GRC. De plus, les relations de la GRC avec les autres forces policières du monde libre, incluant Interpol, seraient fort précieuses dans les cas impliquant des assassins apatrides, qui ont résolu d'assassiner des diplomates étrangers en poste au Canada.

En conclusion, il faut souligner que la GRC a fourni au Canada d'excellents services de sécurité depuis de nombreuses années et que les autres services de sécurité du monde libre l'ont en très haute estime. Bien que la Commission McDonald ait révélé certains excès commis par quelques-uns des membres de ce service, ces actes n'auraient pas été commis si la GRC avait pu opérer en vertu d'une loi plus claire comme celle qui est proposée ici.

On doit reconnaître aussi que ces excès ont été commis par les agents, non pas en vue de leur intérêt personnel mais pour ce qu'ils croyaient être l'intérêt du Canada.

Le président: Merci, monsieur McIntosh. Votre organisation compte-t-elle officiellement des agents à la retraite de la GRC ainsi que le personnel civil à la retraite du Service de sécurité?

M. McIntosh: Elle ne comprend pas seulement des personnes à la retraite. Sont admissibles en effet à notre association tous les membres de la GRC qui ont des états de service d'au moins douze mois. Ce ne sont donc pas seulement les personnes qui reçoivent une prestation de retraite ou les ayants droit à une telle prestation qui sont nos membres.

Le président: Il y a donc aussi d'anciens employés civils du Service de sécurité.

M. McIntosh: Pas nécessairement—des civils qui ont le même statut que les agents de la force policière.

Le président: Représentent-ils une proportion importante des employés civils du Service de sécurité?

M. Joe Borsa, président du Comité des membres, Association des anciens membres de la Gendarmerie Royale du Canada: Non, pas nécessairement, je veux dire pas un grand pourcentage.

Le président: Une autre petite question. Lesquels des messieurs qui vous accompagnent sont d'anciens membres du Service de sécurité?

M. Borsa: Je l'ai été pendant quelques années dans les années 50.

Le sénateur Godfrey: J'avoue qu'en lisant votre mémoire il y a plusieurs jours, je n'ai pas compris pourquoi vous trouviez injuste de ne pas avoir reçu une indemnité de fin d'emploi, étant donné que vous continuiez tout simplement à faire le même travail. Pourquoi faudrait-il que vous receviez une telle indemnité parce que vous êtes séparé de la G.R.C.? Je m'ima-

[*Text*]

cannot have your cake and eat it too. Can you explain why it would be unfair if you were not to receive severance pay?

Mr. James Bilton, Chairman, Welfare Committee, Royal Canadian Mounted Police Veterans' Association: As I understand it, it is generally accepted that a civil servant retiring and going on to pension receives his severance pay and his pension, and retains his pension if he is employed by another department, or re-employed by the particular department from which he has retired. I could be corrected on that point, but that is what I understand it to be. We are simply asking for the same privileges should the intelligence section be set up and become independent of the RCMP.

Senator Godfrey: I see. You are referring only to people who are pensionable even though they are not actually receiving a pension. So if someone qualifies for a pension after 25 years of service and perhaps he is only 45 years of age, he may want to carry on in the RCMP until he reaches retirement age.

Mr. Bilton: Or carry on in the intelligence section.

Senator Godfrey: I can understand if you want to retire and go off into another department that you would want whatever rules normally apply to apply consistently. You are saying because of this technical change you should be able to have a pension and then receive the same pay you received before from, in effect, the same people.

Mr. Bilton: Not necessarily so.

Senator Godfrey: My impression of the bill is that these people will simply be transferred to the new service. They will not lose any of their pension benefits. In effect, it would be as if they were staying on with the RCMP. If that is so and if someone wants to retire from the new service on pension, they retire, receive their severance pay and so on.

Mr. Bilton: Senator, do you accept the fact that if this bill is passed and the intelligence service is set up that it will be a department unto itself independent of the RCMP?

Senator Godfrey: That is right.

Mr. Bilton: Then what happens to the member with 25 years' service at age 45, as you have pointed out, who offers himself to the intelligence service, having severed his connections with the force, picked up his pension and is accepted into the service. Will he have to forgo the pension which he earned while serving in the RCMP? We understand that he will have to forgo his pension.

Senator Buckwold: I do not read the bill that way. Clause 10(2) indicates that as long as the person continues to be employed in the service he will be deemed to be employed in the Royal Canadian Mounted Police for the purposes of that

[*Traduction*]

gine ce que diraient les contribuables. On ne peut gagner sur les deux tableaux. Pourriez-vous nous expliquer pourquoi il serait injuste que vous ne receviez pas une indemnité de fin d'emploi?

M. James Bilton, président, Comité du bien-être, Association des anciens membres de la Gendarmerie Royale: Si je comprends bien, on tient généralement pour acquis qu'un fonctionnaire qui prend sa retraite recevra à la fois une indemnité de fin d'emploi et des prestations de retraite, et qu'il continuera à recevoir ces dernières même s'il est engagé par un autre ministère ou réengagé par le ministère dont il a pris sa retraite. J'aimerais qu'on me corrige si je me trompe, mais c'est ainsi que les choses se passent, me dit-on. Nous demandons simplement à jouir du même privilège au cas où le Service de renseignement serait séparé de la G.R.C.

Le sénateur Godfrey: Je vois. Vous référez uniquement aux personnes ayant le droit à une pension même si elles n'en reçoivent pas effectivement. Ainsi, si une personne est admissible à recevoir une pension après des états de service de 25 ans, et qu'elle n'est peut-être âgée que de 45 ans, elle peut vouloir continuer à travailler pour la G.R.C. jusqu'à ce qu'elle atteigne l'âge de la retraite.

M. Bilton: Ou continue à travailler dans le service du renseignement.

Le sénateur Godfrey: Je comprends bien que si vous voulez prendre votre retraite et aller travailler dans un autre ministère, vous désirez être soumis aux mêmes règles que d'autres. Vous dites donc qu'à cause de ce changement technique vous devriez pouvoir recevoir une pension et continuer à recevoir le même salaire, qui vous était versé auparavant, à toutes fins pratiques, par les mêmes personnes.

M. Bilton: Pas nécessairement.

Le sénateur Godfrey: D'après le projet de loi, me semble-t-il, ces personnes seront simplement mutées au nouveau service. Elles ne perdront aucune prestation de retraite. En fait, c'est tout comme si elles continuaient à travailler pour la G.R.C. S'il en est bien ainsi et si une personne désire recevoir une pension de retraite du nouveau service, elle prend sa retraite, reçoit son indemnité de fin d'emploi, etc.

M. Bilton: Sénateur, acceptez-vous le fait que si ce projet de loi est adopté et que le Service du renseignement est créé, qu'il formera un ministère en lui-même et sera indépendant de la G.R.C.?

Le sénateur Godfrey: C'est exact.

M. Bilton: Alors qu'arrivera-t-il à l'agent qui a, à 45 ans, 25 années de service, pour reprendre votre exemple, qui s'offre à travailler au Service de renseignement et qui, ayant coupé les ponts avec la Gendarmerie, a reçu sa pension et est accepté au sein du nouveau service? Devra-t-il renoncer à la pension qu'il s'est mérité au service de la G.R.C.? C'est, à notre avis, ce qui arrivera.

Le sénateur Buckwold: Je ne comprends pas le projet de loi de cette façon. Le paragraphe 10(2) stipule qu'aussi longtemps qu'un personne continue d'être employée par le service, elle sera présumée employée par la Gendarmerie royale du Canada

[*Text*]

act. I do not interpret that as meaning that he loses his benefits, or some of his benefits, which you have outlined, if he joins the service. From what we have been told, and what we must keep in mind, is that this new security service will be made up of people who are now members of the RCMP serving in the security division. They will simply continue their employment under a new label; but for the purposes outlined in the bill they will be deemed to be members of the RCMP for pension and all other benefits. Maybe you can explain it in a better way than I can. I do not see any great problem with that aspect.

Mr. John Ewashko, Dominion Secretary, Royal Canadian Mounted Police Veterans' Association: Senator, at the moment a member of the force who has completed 20 years of service or more may elect to take his pension. If he applies to any other federal government department then he becomes a new employee and he—

Senator Flynn: A department other than the RCMP?

Mr. Ewashko: Another department in the federal government organization.

Senator Flynn: What about if he goes back to the RCMP after having received his pension?

Mr. Ewashko: If he goes back to the RCMP after having taken his pension and has been on pension for one year, or five years, then he would have to forfeit his pension. This would not apply to an individual who happened to take his pension from the Canadian forces or the Department of National Defence or some other organization.

Senator Buckwold: Let us simplify this a little bit. As I outlined earlier, and I have not heard any contradiction to it, the personnel of this new security intelligence force will be made up immediately of present RCMP members who are employed in that division. I take it we are all on the same wavelength? You are suggesting that simply because there is a new title they should be deemed to have retired from the RCMP, draw their pension and then take up new employment with the new agency although they are doing exactly the same job? They are just wearing a different badge.

Mr. Bilton: They do not wear any badge.

Senator Buckwold: Well, maybe they do not have to. I am simply trying to find out what would be the legitimacy of such a demand. Would it be any different if you had a post office or some similar type of organization broken down into separate divisions with a separate title and the employees deem themselves to have retired from the first organization, receive their pensions and then start doing the same work under a new boss?

Mr. McIntosh: Senator, would you agree that the main reason why regular members of the RCMP are being transferred into the security service is probably because of their expertise and experience in that field?

Senator Buckwold: I would imagine so, yes.

[*Traduction*]

pour l'application de cette loi. Cela ne signifie pas, à mon avis, qu'elle perd ses prestations, ou un partie de ses prestations dont vous avez parlé, si elle se joint au Service. Selon ce qu'on nous a dit et ce qui doit nous demeurer présent à l'esprit, ce nouveau Service de sécurité sera formé de personnes qui font en ce moment partie de la Direction de la sécurité de la G.R.C. Elles continueront tout simplement à être employées dans un organisme portant un nouveau nom; donc, aux fins stipulées dans le projet de loi, elles seront présumées être au service de la G.R.C. en ce qui concerne le régime de pension et les autres avantages. Vous pouvez peut-être l'expliquer mieux que moi, mais je ne vois vraiment aucun problème sérieux à ce sujet.

M. John Ewashko, secrétaire national, Association des anciens membres de la Gendarmerie royale: Sénateur, pour le moment, un agent de la G.R.C. qui a 20 années d'états de service ou plus peut décider de devenir un pensionné. S'il veut travailler dans un autre ministère fédéral, il devient alors un nouvel employé et il . . .

Le sénateur Flynn: Un ministère autre que la G.R.C.?

M. Ewashko: Un autre ministère de l'administration fédérale.

Le sénateur Flynn: Et s'il retournait travailler pour la G.R.C. après avoir reçu sa pension?

M. Ewashko: S'il fait cela, et qu'il ait été pensionné pendant une à cinq années, il lui faudra alors renoncer à sa pension. Mais cela ne s'appliquerait pas dans le cas d'un individu qui prendrait sa retraite des Forces canadiennes ou du ministère de la Défense nationale ou de quelqu'autre organisme.

Le sénateur Buckwold: Simplifions un peu les choses. Comme je le disais plus tôt, et personne ne m'a contredit, le personnel de la nouvelle force de sécurité se composera des membres actuels de la GRC à l'emploi de cette division. Je crois que nous sommes tous sur la même longueur d'ondes, n'est-ce pas? Vous nous dites que parce que le service portera un nouveau nom, on présumera que ces personnes ont quitté la GRC, qu'ils ont droit à leur pension alors qu'ils seront recrutés par le nouveau service pour effectuer exactement le même emploi. Ils porteront simplement un insigne différent.

M. Bilton: Il ne portent pas d'insigne.

Le sénateur Buckwold: Peut-être que non. J'essaie simplement de savoir comment on peut justifier cette demande. N'est-ce pas tout comme si le ministère des Postes ou quelque autre organisme était divisé en services distincts portant un nouveau nom et que les anciens employés de ces organismes sont considérés à la retraite, touchent leur pension tout en étant recrutés par le nouveau service pour remplir les mêmes fonctions?

M. McIntosh: Sénateur, ne pensez-vous pas que la raison pour laquelle les membres de la GRC sont transférés au nouveau service de sécurité est parce qu'ils ont beaucoup d'expérience et d'expertise dans ce domaine?

Le sénateur Buckwold: Je le suppose.

[*Text*]

Mr. McIntosh: Then why should they not be entitled to be paid for that experience, notwithstanding that their previous service will be recognized through a pension?

Senator Buckwold: But they have that experience simply because of the fact they have been in the same service which will now be carrying on under a different title. I can certainly see your point but I believe we must look at some degree of equity in this business.

Mr. McIntosh: I think the point we are trying to make is that a serving member of the RCMP who takes his pension and leaves the RCMP and then goes with, for example, Transport Canada, draws his pension and will be working in Transport Canada—

Senator Godfrey: I object to that. I think that is unfair.

Mr. McIntosh: He will be working in an area of expertise with which he is familiar, having been in the RCMP. As it were, the department is buying the expertise of this individual.

Senator Godfrey: What is wrong with that is what you have pointed out. Why should a man retire from the armed forces on a pension and then get his full pay, and then relying on his expertise, go to another government job and draw a pension as well? That is what should be changed.

Mr. Bilton: That is exactly the point.

Senator Godfrey: Of course, there are other notorious cases, for example, the case of Jake Warren and Simon Reisman, who retired as high officials, received pensions and then were hired back by the government at large daily stipends. There was an uproar about that and I think there would be a similar uproar if the Royal Canadian Mounted Police were to do the same thing.

Senator Nurgitz: I was not clear at the outset with regard to the response to the question of the Chairman as to whether former civilian members of the security service are members of your organization.

Mr. Ivan Rolstone, Member, Ottawa Division, Royal Canadian Mounted Police Veterans' Association: Yes, they are. If they have a year's service with the force as civilian members, they are eligible to join the RCMP Veterans' Association.

Senator Nurgitz: Do large numbers belong?

Mr. Rolstone: Offhand I would say they do not comprise a large number.

Senator Nurgitz: Are former civilian members of the force active in your association?

Mr. Rolstone: Reasonably so, yes.

Senator Riley: Mr. Chairman, I am not clear on the pension business.

Under clause 10, if a person is a member of the RCMP inside or outside the security service and that person has not resigned and taken a pension, does the pension entitlement still go on?

[*Traduction*]

M. McIntosh: Dans ce cas, pourquoi n'auraient-ils pas droit à ce qu'on les paie pour cette expérience, nonobstant le fait que leurs services antérieurs ouvriront droit à une pension?

Le sénateur Buckwold: Mais ils ont acquis cette expérience simplement parce qu'ils faisaient partie du même service qui portera maintenant un nom différent. Je comprends vos raisons, mais je crois qu'il faut qu'il y ait un peu plus de justice.

M. McIntosh: Ce que nous voulons vous faire comprendre est qu'un membre en exercice de la GRC qui touche sa pension et quitte la GRC pour aller travailler par exemple à Transports Canada tire sa pension sans que cela pose de problème.

Le sénateur Godfrey: Je m'oppose à cela. Je crois que c'est injuste.

M. McIntosh: Il travaillera dans un domaine dans lequel il a de l'expérience parce qu'il a travaillé pour la GRC. Le ministère achète l'expérience de cette personne.

Le sénateur Godfrey: Vous venez justement de mettre le doigt sur le problème. Pourquoi un homme devrait-il prendre sa retraite des Forces armées, toucher sa pension et ensuite se servir de son expérience pour obtenir un autre emploi au gouvernement et toucher une autre pension? Voilà ce qui devra être changé.

M. Bilton: Voilà exactement où je voulais en venir.

Le sénateur Godfrey: Le cas s'est évidemment déjà produit pour Jake Warren et Simon Reisman qui étaient de hauts fonctionnaires qui ont pris leur retraite, ont reçu une pension et qui ont ensuite été réengagés par le gouvernement à prix d'or. Ce qui s'est passé dans le cas de ces deux personnes a suscité tout un scandale et je crois que la même chose se produirait si la Gendarmerie Royale du Canada devait faire la même chose.

Le sénateur Nurgitz: J'ai mal compris la réponse que vous avez donnée au président. Les anciens membres civils du service de sécurité font-ils partie de votre organisme?

M. Ivan Rolstone, membre, Division d'Ottawa, Royal Canadian Mounted Police Veterans' Association: Oui, ils le sont. S'ils comptent une année de service comme membre civil de la force, ils ont droit de faire partie de notre Association.

Le sénateur Nurgitz: Sont-ils nombreux?

M. Rolstone: Je ne crois pas, mais il faudrait que je vérifie ce renseignement.

Le sénateur Nurgitz: Les anciens membres civils participent-ils activement aux activités de votre Association?

M. Rolstone: Dans l'ensemble, oui.

Le sénateur Riley: Monsieur le président, je me pose encore des questions au sujet des pensions.

Aux termes de l'article 10, si une personne est membre de la GRC au sein du Service de sécurité ou d'un autre service et qu'elle n'a pas remis sa démission et n'a pas touché sa pension, y a-t-elle droit au moment de sa retraite?

[*Text*]

Mr. McIntosh: Yes, it would.

Mr. Bilton: To fully understand the question, senator, are you suggesting that, if a person with 18 years' service resigned from the force and then came back two years later, the 18 years' service prior to leaving the force would be considered for the 20 to 35 years service?

Senator Riley: If he leaves the RCMP and goes into the Canadian Security Intelligence Service without having resigned and taking a pension, then his pension is portable.

Mr. Bilton: Yes.

Senator Flynn: You mean under this legislation. If a former member of the RCMP were on pension and then returned to the service—

Senator Riley: I am not talking about that.

Senator Flynn: That is the point.

Senator Riley: I put this to you: If, as Senator Godfrey has stated, a person leaves the RCMP after 18 or 20 years' service and takes a pension and then returns to the security service two years later, is it not fair that that person should start all over again? After ten years that person would have another pension entitlement.

I cannot see the point of that. What you are saying is that you want the situation where a person can resign and then return and still have that pension portable. I cannot see that as being fair.

Senator Buckwold: If a person were a member of the army and transferred to the navy—

Senator Godfrey: There is no such thing!

Senator Buckwold: I should have prefaced my question by saying "in the days when that was possible." Did those people draw their military pension because they were moving to a different branch of the force? I would not have thought so. I find that fairly analogous to the type of situation we have here.

Mr. McIntosh: Was it a different force?

Senator Buckwold: All three branches of the service were under the Department of National Defence, just as these two agencies will come under the Solicitor General's Department.

Mr. Bilton: I think it is fair to say that during the last war those members of the RCMP who went into the forces resigned from the RCMP in order to do so. When the war was over, some of them returned to the RCMP. The late Commissioner Nicholson is a case in point. He was a superintendent at that time and resigned from the RCMP to join the armed forces. He served in the armed forces for several years, and that time served went towards his pension.

Senator Buckwold: You have not yet answered my question which, I think, raises a smililar situation.

In the days when the armed forces were separate and operated independently, to the best of my knowledge anyone

[*Traduction*]

M. McIntosh: Oui.

M. Bilton: Prenons le cas, sénateur, d'une personne qui compte dix-huit années de service qui remet sa démission et qui revient au travail après deux ans. Vous voulez savoir si l'on tiendrait compte de ces dix-huit années de service dans le calcul des vingt à trente-cinq années qui ouvrent droit à la pension?

Le sénateur Riley: Si quelqu'un quitte la GRC et devient membre du Service canadien du renseignement de sécurité sans remettre sa démission et sans toucher sa pension, cette pension devient transférable.

M. Bilton: Oui.

Le sénateur Flynn: Aux termes de cette loi. Si un ancien membre de la GRC touchant une pension retournait au sein du service . . .

Le sénateur Riley: Ce n'est pas la question que j'ai posé.

Le sénateur Flynn: Mais voilà le problème.

Le sénateur Riley: Si, comme le sénateur Godfrey vient de le dire, une personne quittait la GRC après dix-huit ou vingt ans et touchait sa pension, ne serait-il pas juste qu'il recommence à cotiser au régime de pension si jamais il reprenait son poste? Après dix ans, il aurait droit à une autre pension.

Je ne vois pas comment cela se justifie. Vous voudriez que la pension d'une personne qui remet sa démission et qui revient ensuite au sein du service soit transférable. Je ne pense pas que cela soit juste.

Le sénateur Buckwold: Si quelqu'un faisait partie de l'armée et était transféré à la marine . . .

Le sénateur Godfrey: Cela est impossible.

Le sénateur Buckwold: J'aurais dû dire «lorsque cela était possible». Ces personnes pouvaient-elles toucher leur pension militaire parce qu'elles passaient à un service différent des Forces armées? Je ne le crois pas. Je crois que cette situation est assez semblable à celle que nous étudions actuellement.

M. McIntosh: S'agissait-il d'une force différente?

Le sénateur Buckwold: Les trois divisions du service relevaient du ministère de la Défense nationale tout comme ces deux services relèveront du ministère du Solliciteur général.

M. Bilton: Durant la dernière guerre, les membres de la GRC qui sont entrés dans les Forces armées ont dû remettre leur démission. Après la fin de la guerre, certains d'entre eux sont revenus travailler pour la GRC. Feu le Commissaire Nicholson est l'un d'entre eux. Il était surintendant à ce moment et a dû démissionner de son poste pour faire partie des Forces armées. Il y est resté pendant plusieurs années et ces années ont été considérées comme des années de service ouvrant droit à une pension.

Le sénateur Buckwold: Vous n'avez pas encore répondu à ma question qui porte sur une situation analogue.

Lorsque les diverses composantes des forces armées étaient distinctes, je ne pense pas me tromper en disant que ceux qui

[*Text*]

who transferred from the army to the navy of thei air force did not get a pension for the service prior to his transfer.

I am trying to get that information from you, because I think it will give us the answer.

Senator Godfrey: We can ask our research staff about that.

The Chairman: Senator Kelly?

Senator Kelly: Have we finished with the pension business?

The Chairman: I believe Senator Frith has a question on it.

Senator Frith: No, my question deals with another topic.

Senator Kelly: Mr. McIntosh, I understand that the RCMP security service hires civilian employees.

Mr. McIntosh: Yes, that is right.

Senator Kelly: They are then directed into the security service?

Mr. McIntosh: That is my understanding.

Senator Kelly: I might say that I am not trying to push aside your suggestion that this activity of intelligence gathering should stay within the RCMP, because I happen to agree with you, but I am not sure I understood some of the other things you mentioned.

With regard to the question of training, when a civilian is hired by the security service today, is the civilian's training totally on a separate stream from the normal training undertaken by an RCMP officer at the Regina Police Academy, or do civilian employees go through the basic training that every police officer goes through and then have that training extended into the specialized field of intelligence gathering?

Mr. Mcintosh: The uniformed member of the force goes through basic training that includes foot drill, criminal law studies and so forth; the civilian member does not go through that same basic training. The civilian member would be injected into the security service and have security service training, as it were, but he would not receive the basic foot drill type of training.

Senator Kelly: You mention on the last page of your brief some of the excesses that caused the formation of the McDonald Commission, and you seem to argue that those excesses occurred largely through the lack of a clear mandate and clear legislation, and that they had nothing to do with the lack of good training.

Mr. McIntosh: That is my opinion, yes.

Senator Kelly: It has been stated by people with a good understanding of the RCMP that the training given for intelligence gathering today has to be fairly sophisticated, just as officers involved on the criminal side have to have sophisticated training. It has been suggested that there is a great need for

[*Traduction*]

sont passés de l'armée à la marine ou à l'aviation ont eu droit à une pension à l'égard des années de services antérieures à leur transfert.

Je voudrais obtenir de vous cette information qui répondrait à notre question.

Le sénateur Godfrey: Nous pouvons demander à nos recherchistes de s'informer à ce sujet.

Le président: Sénateur Kelly?

Le sénateur Kelly: Avons-nous fini d'étudier la question des pensions?

Le président: Je crois que le sénateur Frith a une question à poser à ce sujet.

Le sénateur Frith: Non, ma question porte sur un autre sujet.

Le sénateur Kelly: Monsieur McIntosh, le service du renseignement de la GRC recrute des employés civils, si je ne m'abuse.

M. McIntosh: C'est exact.

Le sénateur Kelly: Ces employés sont engagés directement pour le service de sécurité?

M. McIntosh: C'est ce que je crois.

Le sénateur Kelly: Je voudrais ajouter que je continue de croire comme vous que le service du renseignement de sécurité devrait faire partie de la GRC, mais je crains d'avoir mal compris certains points que vous avez mentionnés.

J'aimerais savoir si le civil qui est recruté par le service de sécurité reçoit la même formation à l'Académie de la police de Regina que les agents de la GRC, pour ensuite se spécialiser dans le domaine du renseignement de sécurité.

M. McIntosh: L'agent de la GRC qui porte l'uniforme reçoit une formation de base qui comprend notamment l'exercice et les études en droit criminel; le membre civil ne reçoit pas la même formation. Sa formation serait directement liée au service de sécurité.

Le sénateur Kelly: Vous avez mentionné à la dernière page de votre mémoire les abus qui ont mené à la création de la Commission McDonald et vous semblez soutenir que ces abus se sont produits parce que la loi ne fixait pas un mandat clair au service et non parce que la formation de ses membres était inadéquate.

M. McIntosh: C'est ce que je crois.

Le sénateur Kelly: Certains témoins qui connaissaient bien la GRC nous ont dit que les agents de sécurité doivent acquérir une formation très poussée aujourd'hui. On nous a dit que la qualité de la formation devrait être meilleure. Êtes-vous de cet avis?

[*Text*]

substantial upgrading in the quality of training in both areas. Is that your opinion as well?

Mr. McIntosh: I would agree, yes.

Senator Kelly: Were you a member of the police force or the security service?

Mr. McIntosh: I was a member of the RCMP; I did not serve with the security service.

Senator Kelly: What is your opinion of civilian employees? Do you think that it is a good idea that civilian employees should be hired by the RCMP? Should there be any civilians in the security section, or would you prefer that all the agents be police officers?

Mr. McIntosh: No. I have no difficulty in living with the past. My experience is that civilian employes in the security service serve a useful purpose and one which a uniformed member may not necessarily be able to perform equally well

Senator Kelly: You do understand that the people who will form the separate agency will not be police officers?

Mr. McIntosh: I understand that.

Senator Kelly: They will be strictly intelligence gatherers.

Mr. McIntosh: Yes.

Senator Kelly: When I say that this should stay inside the RCMP, people have argued with me that it just cannot work because the large majority of RCMP officers really do not have much respect for the civilian element in their midst.

Mr. McIntosh: That surprises me. I was not aware of that. In the time I spent in the force, I certainly was not aware of the uniformed members looking down on the civilian members in the security service. I did not have that feeling at all.

Senator Kelly: I have one further question having to do with the review process that is envisioned in this bill. Unless I am missing something, there is a significant difference between the amount of control and review that should take place where intelligence gathering activities are concerned and the amount of review and control that should take place in normal police work. In other words, there is a tradition that governments should only go so far in trying to look over the shoulder of their police forces, whereas on the intelligence-gathering side, given the very broad range of work and the early starts that have to be made on surveillance, safeguards against excesses have to be put in place. Do you see any difficulty if the security gathering stays within the force? You have this double-barrelled review situation.

Mr. McIntosh: No, I do not believe I do because, having served in the RCMP in field detachments, I was aware that I was being reviewed constantly through the divisions, the subdivisions, and the section NCOs.

Senator Kelly: All within the force?

Mr. McIntosh: Within the force but, at the same time, I was aware of the security service function within that given area. I also knew that they were being reviewed as often as I was.

[*Traduction*]

M. McIntosh: Oui.

Le sénateur Kelly: Faisiez-vous partie de la force policière ou du service de sécurité?

M. McIntosh: J'étais membre de la GRC et non du service de sécurité.

Le sénateur Kelly: Que pensez-vous des employés civils? Pensez-vous que c'est une bonne idée que la GRC recrute des employés civils? Le service de sécurité devrait-il compter des civils ou préféreriez-vous que tous les agents soient des policiers?

M. McIntosh: Non. Je n'ai pas de mal à accepter ce qui s'est passé dans le passé. A mon avis, les employés civils remplissent une fonction utile au sein d'un service de sécurité et un membre en uniforme ne pourrait peut-être pas remplir certaines fonctions aussi bien.

Le sénateur Kelly: Savez-vous que les gens qui feront partie du nouveau service ne seront pas des policiers?

M. McIntosh: Je le sais.

Le sénateur Kelly: Leur rôle sera strictement de recueillir des renseignements de sécurité.

M. McIntosh: Oui.

Le sénateur Kelly: Lorsque je dis que le service devrait demeurer au sein de la G.R.C., on me rétorque que cela ne fonctionnerait pas parce que la grande majorité des policiers de la G.R.C. n'ont pas beaucoup de respect pour les civils qui travaillent avec eux.

M. McIntosh: Cela me surprend. Je ne le savais pas. Je n'ai jamais eu l'impression lorsque je faisais partie de la G.R.C. que les agents en uniforme méprisaient leurs collègues civils.

Le sénateur Kelly: J'aurais une autre question à poser au sujet du processus de surveillance dont il est question dans le projet de loi. Si je ne m'abuse, il me semble que les activités liées à la collecte de renseignements de sécurité devraient faire l'objet d'une surveillance et d'un contrôle plus poussés que les activités découlant du travail policier normal. Autrement dit, le gouvernement devrait s'en remettre jusqu'à un certain point aux forces policières pour l'exécution de certaines fonctions, mais il faut prévoir des garanties compte tenu des activités auxquelles s'adonne un service du renseignement. Est-ce que cela poserait un problème si le service faisait toujours partie de la G.R.C.? Il y aurait alors deux systèmes de surveillance.

M. McIntosh: Non, parce que lorsque je faisais partie de la G.R.C., j'étais conscient que mon travail était surveillé par les sous-officiers de section, de subdivision et de division.

Le sénateur Kelly: Il s'agissait d'une surveillance interne.

M. McIntosh: Oui, mais je savais aussi qu'il y avait un service de sécurité dans la même région. Je sais aussi que les agents de sécurité étaient aussi surveillés que moi.

[*Text*]

Senator Kelly: But also within the force. I am talking about external review.

Mr. McIntosh: Within the force.

Senator Kelly: This bill, quite properly, I think, puts in place an external review outside the force looking in and seeing what is happening such as: Are they getting in the way of legitimate dissent groups, inappropriately harassing, and this kind of thing? It is an external review which does not exist now.

Mr. McIntosh: I would not see any difficulty with that.

Senator Frith: Do you support the idea of control and review that is contained in Bill C-157 in regard to security work?

Mr. McIntosh: We have no objection to the review process.

Senator Frith: If there is both control and review in Bill C-157 that does not exist at the present time, as Senator Kelly has said, you support that idea as an appropriate safeguard regarding security work?

Mr. McIntosh: What are the clauses?

Senator Frith: The control clauses are clauses 6 and 7 which deal with the minister and, of course, there is also judicial control mentioned in clause 22. In terms of controls, there is the provision for ministerial responsibility; the relationship between the director and the minister; the relationship between the deputy minister and the director; and so on. Those are contained in clauses 6, 7 and 29. Then there is judicial control mentioned in clause 22. As Senator Kelly has mentioned, clauses 28 and following deal with review. That includes the inspector general; the review committee; and Parliament. Those are all added control and review procedures that do not exist now but which are contained in this bill.

You are taking a position on who should look after Canada's security and intelligence-gathering, so I want to know if, as experts in the field, you support the concept of control and review and the methods described in this bill.

Mr. McIntosh: It is going to be difficult to answer your question very clearly because, in our submission, we said we felt the director should be reporting to the Commissioner of the RCMP with the Commissioner reporting to the minister.

Having said that, and looking at the control process in the bill, I see there is a conflict although, in answer to Senator Kelly's question, I said that we have no hang-up about an outside review process, but not necessarily on all fours with that described in the bill.

Senator Frith: Do you feel that the system of outside review and control would work just as well with the police force, specifically the RCMP, as it would with a civilian service?

Mr. McIntosh: Yes, I think so.

Senator Frith: Do you think the RCMP would be just as amenable to such a review as a civilian service would?

[*Traduction*]

Le sénateur Kelly: Mais cette surveillance s'exerçait au sein de la même force; je songe à une surveillance de l'extérieur.

M. McIntosh: La surveillance était interne.

Le sénateur Kelly: Ce projet de loi, et j'estime que c'est très bien ainsi, établit un système de surveillance extérieur à la force et dont le but est de vérifier si cette dernière entrave, par exemple, des groupes de contestation légitime, si elle les harcèle de façon indue, etc. C'est un mécanisme de surveillance externe qui n'existe pas actuellement.

M. McIntosh: Je n'y vois pas de problème.

Le sénateur Frith: Êtes-vous en faveur de l'idée du contrôle et de la surveillance visée au projet de loi C-157 en ce qui concerne le travail de sécurité?

M. McIntosh: Je ne suis nullement opposé au processus de surveillance.

Le sénateur Frith: Dans la mesure où le projet de loi C-157 prévoit à la fois un contrôle et une surveillance qui n'existent pas actuellement, comme le sénateur Kelly l'a dit, vous appuyez cette idée en tant que garantie valable concernant le travail de sécurité?

M. McIntosh: Quels sont les articles en cause?

Le sénateur Frith: Les dispositions sur le contrôle sont les articles 6 et 7, qui parlent du ministre, et, évidemment, il y a aussi le contrôle judiciaire visé à l'article 22. Pour ce qui est du contrôle, sont prévus la responsabilité du ministre, le rapport entre le directeur et le ministre, le rapport entre le sous-ministre et le directeur, etc. Ce sont les articles 6, 7 et 29. Puis il y a le contrôle judiciaire mentionné à l'article 22. Comme l'a dit le sénateur Kellly, les articles 28 et les suivants concernent la surveillance. Ils traitent de l'inspecteur général, du comité de surveillance et du Parlement. Il s'agit de mécanismes de contrôle et de surveillance qui n'existent pas actuellement mais que prévoit ce projet de loi.

Vous avez déjà votre point de vue sur la question de savoir qui devrait s'occuper de la sécurité et du renseignement au Canada. J'aimerais donc savoir si, en tant qu'expert en la matière, vous appuyez l'idée du contrôle et de la surveillance ainsi que les méthodes décrites dans ce projet de loi.

M. McIntosh: Il sera difficile de répondre à votre question de façon très claire car, dans notre mémoire, nous avons précisé qu'à notre avis, le directeur devrait faire rapport au commissaire de la GRC, et ce dernier, au ministre.

Cela dit, pour ce qui est du processus de contrôle visé au projet de loi, je vois un problème, mais en réponse à la question du sénateur Kelly, j'ai dit que nous n'avions rien contre un processus de surveillance externe, quoique nous ne le voyons pas exactement comme il est décrit dans le projet de loi.

Le sénateur Frith: A votre avis, le système de surveillance externe et de contrôle fonctionnerait-il aussi bien avec un service civil qu'avec la GRC?

M. McIntosh: Je le crois.

Le sénateur Frith: Pensez-vous que la GRC serait aussi disposée qu'un service civil à se soumettre à une telle surveillance?

[*Text*]

Mr. McIntosh: I do not know how they would feel.

Senator Frith: You do not know how the RCMP would feel?

Mr. McIntosh: No.

Senator Frith: You have made some reference to the McDonald Commission so you know that commission suggested that there was some basic difference between security work and police work. I get the impression from reading your brief that you feel the McDonald Commission was recommending a separate service or separating the security service from the RCMP because of excesses that they found were committed by certain members of the force.

My reading of it is that that was not really the basic reason. The basic reason was that excesses would have to be expected or are always a danger because it is wrong to ask a police force to do security work. It is right to ask the national force to come in when security work has reached a police dimension, but the actual gathering of intelligence and the security work that goes on before that should not be done by the RCMP.

That is a slightly different reason for the McDonald Commission recommendation from the one I felt you emphasized in your brief. I want to understand whether your main reason for resisting separation is because you think the commission report recommendation was based on excesses and that those excesses are not a sufficient basis for separation.

Mr. McIntosh: Our brief was not based on that one concern although we did make reference to it. We are familiar with the McDonald Commission report. Our belief, as stated, is that there were excesses, but our submission is not based on the McDonald Commission report.

Senator Frith: If the essence of the McDonald Commission report is as I have said, that they found there was a basic difference between police work and security intelligence work, do you disagree with that?

Mr. McIntosh: There may be a basic difference, but it does come together sooner or later.

Senator Frith: And that can be carried out by a police force, in your opinion?

Mr. McIntosh: I believe they are related, as we stated in our submission. With regard to the liaison with other police forces, for example, the liaison with international police forces, this is the way the thing unfolds. We cannot isolate it into strictly security with no police activity at all.

Senator Frith: I am not sure that you understood my question. I believe everyone agrees that they are related. In fact, I said that there is a stage when this work gets to the police dimension. The question is whether there is a fundamental difference and whether in this particular case liaison between the RCMP and the security service not only will exist in future but will exist immediately in terms of the fact that most of the new security service people will be coming from the RCMP. However, I understand that you feel there is not

[*Traduction*]

M. McIntosh: Je ne sais pas comment elle réagirait.

Le sénateur Frith: Vous ne le savez pas?

M. McIntosh: Non.

Le sénateur Frith: Vous avez parlé de la Commission McDonald. Vous savez donc qu'elle a laissé entendre qu'il y avait des différences fondamentales entre le travail du service de sécurité et le travail de la police. D'après votre mémoire, j'ai l'impression que vous estimez que la Commission McDonald a recommandé un service distinct, c'est-à-dire de séparer de la GRC le service de sécurité à cause des abus qui ont été commis par certaines membres de la GRC.

D'après mon interprétation, ce n'est pas là la raison principale. Ce sont plutôt les abus auxquels il faut s'attendre, c'est-à-dire que les abus représentent toujours un danger, car il est erroné de demander à une force de police de faire du travail de sécurité. Il est bon de demander à la force nationale d'intervenir quand le travail de sécurité atteint une dimension policière, mais la collecte de renseignements et le travail de sécurité qui se font avant ne devraient pas l'être par la GRC.

C'est une raison un peu différente de celle sur laquelle vous insistez dans votre mémoire. Je voudrais savoir si votre opposition à la séparation est surtout attribuable au fait qu'à votre avis, la recommandation de la Commission était destinée à contrer les abus et que ces abus ne sont pas un motif de séparation suffisant.

M. McIntosh: Notre mémoire n'était pas basé sur cette seule préoccupation, bien que nous y ayons fait allusion. Nous connaissons bien le rapport de la Commission McDonald. Selon nous, comme nous l'avons dit, il y a eu des abus, mais notre mémoire n'est pas basé sur le rapport de la Commission McDonald.

Le sénateur Frith: Dans la mesure où la Commission McDonald a, comme je l'ai dit, jugé qu'il y avait une différence fondamentale entre le travail de police et le travail de renseignement de sécurité, êtes-vous contre?

M. McIntosh: Il se peut qu'il y ait une différence fondamentale mais les deux se rejoignent tôt ou tard.

Le sénateur Frith: Et selon vous, la police peut s'en occuper?

M. McIntosh: Je crois que les deux sont reliés, comme nous l'avons exposé dans notre mémoire. En ce qui concerne la liaison avec d'autres corps de police, par exemple, avec des forces de police internationales, on voit bien qu'il ne s'agit pas d'un cadre rigide. On ne peut isoler strictement le service de sécurité des activités policières.

Le sénateur Frith: Je ne suis pas sûr que vous ayez compris ma question. Je crois que tous sont d'accord pour dire que les deux sont reliés. En fait, j'ai dit qu'il y avait une étape où ce travail atteignait une dimension policière. La question est de savoir s'il y a une différence fondamentale entre les deux et si, dans ce cas particulier, la liaison entre la GRC et le service de sécurité existera non seulement dans l'avenir mais aussi immédiatement dans la mesure où la majorité des employés du service de sécurité proviendront de la GRC. Toutefois, je crois

[*Text*]

sufficient difference between the two, to separate them. That, in effect, is what you are saying.

Mr. McIntosh: It is a specialized role within the police function.

The Chairman: Thank you, gentlemen. It is helpful to have your views. We will now have a brief adjournment before we hear from the Minister of State (External Relations).

(*Following a short recess.*)

The Chairman: Honourable senators, we now welcome the Minister of State (External Relations) the Honourable Jean-Luc Pepin. I understand that the minister has a statement, following which we shall proceed with questions.

L'honorable Jean-Luc Pepin, ministre d'état aux Relations extérieures: Monsieur le président, j'ai une déclaration plutôt longue à vous présenter et j'essaie de la faire le plus possible par écrit. Il y a une version française et une version anglaise mais comme la version française n'a été complétée qu'hier soir à 11 heures, je n'ai pas eu le temps de la disséquer et j'ai donc utilisé la version anglaise.

Le sénateur Frith: Monsieur le président, c'est très difficile d'entendre ici à cause du bruit de la lumière.

L'honorable M. Pepin: J'étais à dire qu'un texte de ma déclaration sera distribué immédiatement par la secrétaire et je n'ai pas d'objection à ce qu'on le lise en même temps que moi. Je vais commenter la version anglaise et je vais expliquer pourquoi, monsieur le président, si j'hésite ce matin, ce n'est pas nécessairement parce que je ne connais pas le sujet complètement. Je n'ai pas encore rencontré quelqu'un qui le connaissait à fond, mais c'est aussi que je dois de toute évidence être discret. J'ai lu passablement sur le sujet depuis quelques jours et vous comprendrez que dans tous les pays où l'on fait des déclarations de cette nature, on est d'une assez grande discrétion. J'espère que la presse et le public le comprendront également.

I am pleased to appear before this special committee of the Senate on Bill C-157 on behalf of the Secretary of State for External Affairs to comment on this important bill. The Department of External Affairs has an interest in this legislation and I am therefore keen to have this chance to underscore the importance which we attach to this bill.

Soon after assuming my present portfolio I found myself obliged to familiarize myself to a greater extent than I had needed to before with a variety of new topics, one of which was "intelligence" in its various forms. I should like to share my recently improved knowledge on this subject with you and with observers of the proceedings of this committee.

Simply put, security intelligence is information about "threats to the security of Canada," as defined in clause 2 of Bill C-157. Foreign intelligence, on the other hand, is a concept which is not so clearly understood owing to the mystery that so often, and inevitably, surrounds it. Again, simply put, it is information about foreign countries' govern-

[*Traduction*]

comprendre que selon vous, il n'y a pas de différence suffisante entre les deux de manière à pouvoir les distinguer. C'est en fait ce que vous soutenez.

M. McIntosh: C'est un rôle particulier qui fait partie des fonctions de la police.

Le président: Merci, Messieurs. Il nous a été utile d'entendre vos points de vue. Nous allons maintenant faire une brève pause avant d'entendre le ministre d'État (relations extérieures).

(*Après une courte pause.*)

Le président: Honorables sénateurs, nous accueillons maintenant le ministre d'État (relations extérieures) l'honorable Jean-Luc Pepin. Je crois comprendre que le ministre a une déclaration à faire, suite à quoi nous passerons aux questions.

The Honourable Jean-Luc Pepin, Minister of State (External Relations): Mr. Chairman, I have a rather long presentation to make and I will try to go through as much of the brief as possible. I have both a French and an English version, but since the French version was only completed at 11 o'clock last night, I have not had time to go through it. Therefore, I will use the English version.

Senator Frith: Mr. Chairman, it's very difficult to hear because of the buzzing sound of the light.

Hon. Mr. Pepin: I was saying that the secretary will now distribute copies of my statement and I have no objections to your following along with me. I will comment on the English version and if I seem to be hesitating this morning, it's not necessarily because I am not thoroughly familiar with the subject matter. Of course, I have yet to meet anyone who really is, but the fact of the matter is that I must proceed with circumspection. I have read a great deal about this subject over the past few days and in all countries where statements of this nature are made, great discretion is the order of the day. I hope that both the media and the public will understand my position.

Je suis heureux de comparaître devant le Comité spécial du Sénat chargé d'étudier le projet de loi C-157. Je viens au nom du secrétaire d'État aux affaires extérieures commenter cet important projet de loi, qui intéresse mon ministère et j'ai hâte de faire valoir l'importance que nous y attachons.

Peu après avoir assumé mon portefeuille actuel, je me suis trouvé dans l'obligation de me familiariser plus que jamais auparavant, avec diverses questions nouvelles, dont celle du renseignement sous ses diverses formes. J'aimerais partager avec vous et avec ceux qui assistent aux délibérations du Comité, les connaissances que j'ai récemment acquises à ce sujet.

En termes simples, le renseignement de sécurité comprend les informations sur les «menaces envers la sécurité du Canada» définies à l'article 2 du projet de loi C-157. Par ailleurs, le renseignement étranger est une notion qui n'est pas autant comprise à cause du mystère qui l'entoure si souvent, et inévitablement. Encore une fois, en quelques mots, ce sont les

[*Text*]

ments and individuals. The basic role of foreign intelligence in Canada is to provide to government useful information on foreign activities which affect Canadian government objectives. That information is derived from a wide variety of sources, some open and some secret, some gathered in Canada and some gathered abroad—about which I will be more specific later—which has a bearing on the programs and operations of the Government of Canada and, particularly, on the pursuit by government of Canada's political, economic, and defence interests. In fact, in common parlance foreign intelligence means, as found in the *Oxford Dictionary:*

> . . . the obtaining of information, the agency for obtaining secret information, the staff or persons so employed.

You will see that even in the *Oxford Dictionary* this "definition" of foreign intelligence as being secretive is indicated as a possible meaning of the word.

Perhaps it bears underlining that foreign intelligence in that sense of the word is only one source of information about the world which is available to the government and the Department of External Affairs. There are many other sources going from press clippings and analyses to the reporting function of our embassies abroad.

The Department of External Affairs has two specialized units to deal with all types of foreign intelligence—the Bureau of Intelligence Analysis and Security and the Bureau of Economic Intelligence. These units receive, collate, and analyse intelligence gathered from all sources concerning economic, political, social and military affairs relevant to Canada's multilateral and bilateral relations. The first unit also deals with intelligence relating to personal safety and security abroad—especially at Canadian diplomatic and consular missions. It also receives, primarily from the RCMP security service, but also from foreign governments, security intelligence relating to international terrorism and the threats to Canada posed by various external terrorist groups. I am really trying to indicate that the two types of intelligence, security intelligence and foreign intelligence, are not isolated, divided by a wall in the complex system which the Government of Canada has to serve its purposes.

In the Department of National Defence there are also two units concerned with foreign intelligence—the Chief Intelligence and Security Branch and the Communications Security Establishment.

Under the Vice-Chief of Defence Staff, the Chief, Intelligence and Security Branch is responsible for the planning and direction of the production and dissemination of defence intelligence as required by the Department of National Defence and other departments and agencies of government. This unit is not only concerned with the armed forces and weapons systems of foreign states but also with the political, economic, sociological, industrial and other factors which can affect the war potential of states.

[*Traduction*]

informations sur les gouvernements et les citoyens de pays étrangers. Le principal rôle du renseignement étranger au Canada est de fournir au gouvernement des informations utiles sur des activités étrangères qui touchent des objectifs du gouvernement canadien. Ces informations sont tirées de diverses sources, certaines publiques, d'autres secrètes. Elles sont tantôt recueillies au Canada, tantôt à l'étranger—et j'en parlerai davantage plus tard—et qui se rapportent aux programmes et activités du gouvernement canadien et notamment aux intérêts qu'il poursuit en matière de politique économique et de défense. En fait, dans la langue courante, le «*foreign intelligence*» signifie, comme le dit le dictionnaire Oxford:

> . . .. the obtaining of information, the agency for obtaining secret information, the staff or persons so employed.

On voit que même dans le dictionnaire Oxford, cette définition touche à la notion du secret parmi les divers sens possibles.

Cela souligne peut-être le fait que, pris dans ce sens, le renseignement étranger n'est qu'une des sources d'information sur le monde dont dispose le gouvernement et le ministère des Affaires extérieures. Il y en a bien d'autres, depuis les coupures de journaux et les analyses jusqu'aux rapports de nos ambassades à l'étranger.

Le ministère des Affaires extérieures possède deux services spécialisés chargés de traiter de tous les types de renseignements étrangers: le Bureau de l'analyse des renseignements et de la sécurité et le Bureau du renseignement économique. Ces services reçoivent, colligent et analysent des renseignements provenant de diverses sources et concernant les affaires économiques, politiques, sociales et militaires ayant trait aux relations multilatérales et bilatérales du Canada. Le premier service s'occupe aussi du renseignement concernant la sécurité de la personne à l'étranger—notamment dans les missions diplomatiques et consulaires canadiennes. Il reçoit aussi, principalement du service de sécurité de la GRC, mais aussi des gouvernements étrangers, des renseignements de sécurité concernant le terrorrisme international et les menaces que posent au Canada divers groupes de terrorristes étrangers. En réalité, j'essaie de préciser que les deux types de renseignements, le renseignement de sécurité et le renseignement étranger, ne sont pas isolés, divisés par une cloison, dans le système complexe dans lequel le gouvernement du Canada doit servir ses fins.

Au ministère de la Défense nationale, deux services s'occupent du renseignement étranger: le Chef du service du renseignement et de la sécurité et le Centre de la sécurité des télécommunications.

Sous l'autorité du vice-chef de l'État major de la défense, le Chef du service du renseignement et de la sécurité est chargé de planifier et d'orienter la production et la dissémination des renseignements de défense requis par le ministère de la Défense nationale et d'autres ministères et organismes gouvernementaux. Ce service s'occupe non seulement des forces armées et des systèmes d'armement d'États étrangers, mais aussi de facteurs politiques, économiques, sociologiques, industriels et autres pouvant influer sur le potentiel de guerre des États.

[*Text*]

The Communications Security Establishment advises on, and provides, the means of ensuring the security of federal government communications. It also provides, with the support of the Canadian forces supplementary radio system, a service of signals intelligence in support of Canada's foreign and defence policies. I should explain that "signals intelligence" is the term given to information gathered about foreign countries by intercepting and studying their radio, radar and other electronic transmissions.

Having given this introductory overview, focused on foreign intelligence, I now want to pose, and try to answer, certain questions which are asked of me from time to time: Are Canada's requirements being met in matters of foreign intelligence? Do present arrangements ensure that the government is receiving sufficient and timely foreign intelligence to satisfy Canada's foreign and defence policy needs?

This was a matter which was looked at by the McDonald Commission. While the subject of foreign intelligence was outside of the mainstream of the commission's mandate—and indeed the commission explicitly stated that it was not in the position to carry out a comprehensive review of Canada's foreign intelligence needs—the commission did, nevertheless, offer some comments on foreign intelligence in its second report. These are to be found primarily in Part V, chapter 7, of the second report.

In brief, the commission concluded that there was a greater governmental need for foreign intelligence in Canada, particularly political and economic intelligence, for national purposes, and called for improvements in the quality of the intelligence analysis function. The commission's findings in this respect did not come as a surprise; indeed, I find that this perception was shared by some ministers and senior officials responsible at the time the commission was sitting. So you can see that I am coming to the justification of clause 80, particularly by invoking the fact that the McDonald Commission for one, and there were many others, thought that there were some substantial improvements to be achieved.

We see at least a partial remedy for the lack of foreign intelligence in Bill C-157.

With the enactment of this legislation, clause 20(2)(b) and (c) will enable the new security agency to report to the Secretary of State for External Affairs and the Minister of National Defence information it collects in the course of its investigations under its security intelligence mandate where the information relates to international affairs or defence. You will see that point quite clearly in the collection of security intelligence. There will be a foreign intelligence content, but under clause 20 the CSIS can pass that along to the concerned department.

This so-called spinoff provision is required to provide a clear legislative basis to permit the reporting of any intelligence—and I mean foreign intelligence not directly related to the purpose of a security investigation—to certain specialized units to which I have already referred. In other words, clause

[*Traduction*]

Le Centre de la sécurité des télécommunications fournit les moyens d'assurer la sécurité des communications du gouvernement fédéral et donne des avis à ce sujet. Il fournit aussi, avec l'aide du système de radio supplémentaire des forces canadiennes, un service de renseignements interceptés pour appuyer les politiques de défense et les politiques étrangères du Canada. Je dois ajouter que les «renseignements interceptés» sont les renseignements recueillis au sujet de pays étrangers par l'interception et l'étude de leurs transmissions par radio, par radar et par d'autres moyens électroniques.

Après cette introduction sommaire, axée sur le renseignement étranger, je voudrais maintenant répéter certaines questions qu'on me pose de temps à autre et essayer d'y répondre. Les besoins du Canada sont-ils satisfaits en matière de renseignement étranger? Les dispositions actuelles permettent-elles au gouvernement de recevoir des renseignements étrangers suffisamment et à temps pour satisfaire les besoins du Canada en matière de politique de défense et de politique étrangère?

Cette question a été étudiée par la Commission McDonald. Bien que cela n'ait pas fait partie de son mandat principal—et la Commission a affirmé clairement qu'elle n'était pas en mesure de procéder à une étude complète des besoins du Canada en matière de renseignement étranger—elle a formulé des observations sur cette question dans son deuxième rapport, principalement dans la partie V, chapitre 7.

En bref, la Commission a conclu que pour des fins nationales, le gouvernement avait davantage besoin de renseignements étrangers au Canada, notamment de renseignements politiques et économiques, et elle a recommandé que des améliorations soient apportées à la qualité de l'analyse du renseignement. Les conclusions de la Commission à cet égard n'ont guère étonné. Des ministres et hauts fonctionnaires en place à l'époque des travaux de la Commission partageaient cette opinion. Vous pouvez donc constater que j'en viens à la justification de l'article 80, particulièrement en invoquant le fait que la Commission McDonald et bien d'autres encore, jugeaient qu'il y avait des améliorations sensibles à apporter.

Le projet de loi C-157 offre un remède partiel à l'absence de renseignements étrangers.

Avec l'adoption de ce projet de loi, les alinéas 20(2)(*b*) et (*c*) permettront au Service de sécurité de rapporter au secrétaire d'État aux Affaires extérieures et au ministre de la Défense nationale les renseignements recueillis au cours d'enquêtes effectuées aux termes d'un mandat de renseignement de sécurité concernant la défense ou les affaires internationales. Vous le verrez clairement dans les dispositions relatives à la collecte de renseignements de sécurité. Il y aura un élément de renseignement étranger, mais aux termes de l'article 20, le SCRS pourra transmettre ces informations au ministère concerné.

L'article 20 est nécessaire pour qu'il soit légal de faire part, à certains services spécialisés dont j'ai déjà parlé des renseignements—et je parle des renseignements étrangers—qui ne sont pas directement reliés à l'objet d'une enquête de sécurité. Autrement dit, l'article 20 légitimera la divulgation de ce type

[*Text*]

20 will legitimize that kind of spinoff for passage of information to the departments which can use it.

To take a hypothetical example, let us assume that the CSIS, the Canadian Security Intelligence Service, is investigating the activities of a foreign national in Canada who is believe to be engagd in espionage. Let us further assume that the service learns in the course of its investigation that the foreigner's government intends to take some action in the foreign policy or economic field which would be of interest to Canada. I will let your imagination meander on that subject.

Senator Buckwold: One does not have to meander very far.

Hon. Mr. Pepin: If you are from the West you do not meander very often on that particular subject. You have concentration of the mind.

The service should have the authority to report such spinoff information to the Department of External Affairs and/or the Department of National Defence.

Clause 20 will accordingly give the service a legislative role in matters of foreign intelligence by enabling it to report any foreign intelligence which it collects in the course of its security work, which is its primary work.

There is a second role—the most obvious one—for the CSIS in the field of foreign intelligence. Clause 18 of the bill empowers the service, at the request of the government, to assist directly in the collection of information relating to foreign states or foreign persons in the interest of Canada's defence and international relations. I think the words in the bill are "in the conduct of international affairs."

In other words, the bill provides a mandate for the CSIS to participate within Canada in the collection of foreign intelligence. The practice of linking security and foreign intelligence is followed by most western democracies, so we are not breaking new ground. That is the accepted approach to the subject. At present the government has inadequate means to collect foreign intelligence in Canada, and we believe that clause 18 will fill that gap.

Contrary to what has been implied or said by some press commentary, it is the government's clear intent that clause 18 deliberately exclude—or you could put in an amendment to that effect if you want to make it clear—the targeting of Canadian citizens, landed immigrants and corporations; that is, Canadians both individual and corporate could only be the subject of an investigation under the primary mandate of the agency which is to investigate threats to the security of Canada as defined in clause 2 of the bill. I hope this presentation is clear, because I tried to make it as clear as I could.

The next question: Will clause 18 allow the establishment of a foreign intelligence service to operate abroad? The McDonald Commission in its report discussed the question of establishing a service of the type operated by other countries which employ traditional methods of recruiting agents abroad, but

[*Traduction*]

de renseignements aux ministères susceptibles de pouvoir les utiliser.

Pour prendre un exemple, supposons que le SCRS, le Service canadien du renseignement de sécurité, enquête sur les activités d'un ressortissant étranger au Canada que l'on soupçonne de faire de l'espionnage. Supposons, en outre, que le Service apprend au cours de son enquête que le gouvernement de ce pays étranger entend prendre des mesures politiques ou économiques qui intéresseraient le Canada. Je vous laisse imaginer ce qui en sera.

Le sénateur Buckwold: On n'a pas à la laisser aller très loin.

L'honorable M. Pepin: Si vous êtes de l'Ouest, vous ne laissez pas aller votre imagination très souvent sur cette question. Vous avez une concentration d'esprit.

Le service devrait pouvoir révéler au ministère des Affaires extérieures ou au ministère de la Défense nationale des renseignements obtenus forfuitement.

L'article 20 confèrera donc au service un rôle législatif en matière de renseignements étrangers en lui permettant de rapporter tout renseignement étranger recueilli au cours de son travail de sécurité, soit son principal travail.

Dans le domaine du renseignement étranger, le SCRS a un deuxième rôle, le plus évident. L'article 18 du projet de loi habilite le service à contribuer, à la demande du gouvernement, à la collecte de renseignements concernant des États étrangers ou des personnes étrangères, et ce dans l'intérêt des relations internationales et de la défense du Canada. Je pense que le projet de loi dit: «Dans la conduite des affaires internationales.»

En d'autres termes, le projet de loi mandate le SCRS de participer au Canada à la collecte de renseignements sur les personnes ou les états étrangers. La plupart des démocraties de l'Ouest ont pour pratique de ralier la sécurité et les services étrangers du renseignement; c'est donc dire que nous n'innovons pas en la matière. C'est là une façon admise d'aborder la question. Le gouvernement n'a pas pour le moment les moyens suffisants pour recueillir au Canada des renseignements sur les personnes et les états étrangers et nous croyons que l'article 18 vient corriger cette lacune.

Contrairement à ce que peuvent avoir dit ou laisser entendre certains commentaires de la presse, c'est l'intention arrêtée du gouvernement que l'article 18 exclut—et l'on pourrait faire une modification en ce sens pour que la chose soit plus claire—la possibilité que les citoyens canadiens, les immigrants reçus et les corporations soient visés; c'est-à-dire que les Canadiens, personnes et associations, ne pourraient faire l'objet d'une investigation qu'en vertu du mandat premier du service qui est d'enquêter sur les menaces envers la sécurité du Canada, telles qu'elles sont définies dans l'article 2 du projet de loi. Je me suis efforcé d'être aussi clair que possible et j'espère y avoir réussi.

La question suivante: L'article 18 autorise-t-il l'établissement à l'étranger d'un service de renseignement? La Commission McDonald a discuté dans son rapport l'opportunité d'établir un service semblable à celui des autres pays, qui emploie des méthodes traditionnelles pour recruter des agents à l'étran-

[*Text*]

the commission made no recommendations for or against. I would like to emphasize that the government has no intention of changing the long-standing Canadian practice of not operating a service of this nature.

The next question is: How will clause 18 operate in practice? As I said before, Canadians will not be targeted. It is intended that clause 18 will only be invoked by a request to the service for assistance by or on behalf of the responsible minister or ministers—that is, the Secretary of State for External Affairs or the Minister of National Defence, both of whom are answerable to Parliament. In all instances, the CSIS assistance will be subject to exactly the same controls and review procedures as those operations conducted under the primary CSIS mandate which, I repeat, is of a security nature. In other words, all of the controls—the minister, the deputy minister, the director of the CSIS, the court and all of the provisions for independent review such as the inspector general, the review committee and Parliament—are firmly in place with respect to assistance activities of foreign intelligence gathering by the CSIS under clause 18.

The government is convinced that clause 18 is a necessary element of the CSIS legislation and is satisfied that the combination of entrenched control and review mechanisms assures that the rights and freedoms, as well as the interests of Canadians, are effectively protected.

I shall do my best to answer any questions, but, as you know, there are quite obviously limitations to the extent of my eloquence.

The Chairman: Thank you. I now call on Senator Flynn.

Le sénateur Flynn: Merci, monsieur le président. Je suis heureux de voir le ministre dans l'exercice de ses nouvelles responsabilités. Je constate qu'il a travaillé fort, puisqu'il a terminé ce mémoire à 11 heures hier soir. Je m'imagine que c'étaient les mêmes heures lorsque vous étiez ministre des Transports!

L'honorable M. Pepin: C'était trois heures du matin!

Le sénateur Flynn: Trois heures du matin, eh bien! Pour en venir à l'objet de votre déclaration, vous reconnaissez que la cueillette d'information dans le domaine des relations internationales et en matière de défense, est un rôle secondaire à moins qu'il ne s'agisse de problèmes reliés directement à la sécurité.

En matière de relations internationales; il y a des questions qui sont directement reliées à la sécurité. La même chose en matière de défense; je dirais même plus souvent en matière de défense qu'en matière de relations extérieures.

L'honorable M. Pepin: Je pense avoir dit que c'était un rôle secondaire, l'on dit "secondary" en anglais. Un rôle n'est pas nécessairement sans importance.

Le sénateur Flynn: On s'entend bien. Lorsque vous parlez de secondaire ou accessoire, vous voulez aller plus loin que les questions reliées directement à la sécurité dans le domaine de la défense et des relations internationales?

[*Traduction*]

ger, mais elle ne fait aucune recommandation à ce sujet. Je tiens à dire que le gouvernement n'a pas l'intention de changer la pratique canadienne déjà établie de ne pas exploiter un service de ce genre.

La question suivante: Comment l'article 18 sera t-il appliqué en pratique? Comme je l'ai dit plus tôt, les Canadiens ne seront pas lésés. L'article 18 ne sera invoqué qu'à la demande d'assistance adressée aux services par un, ou au nom d'un, ou plusieurs ministres responsables,—c'est-à-dire le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures ou le ministre de la Défense nationale, qui sont tous deux comptables envers le gouvernement Dans tous les cas, l'aide fournie par le SCRS fera l'objet des mêmes contrôles et procédures de révision que les autres opérations exécutées en vertu du mandat premier du SCRS qui, je le répète est de nature sécuritaire. En d'autres mots, tous les mécanismes de contrôle, c'est-à-dire le ministre, le sous-ministre, le directeur du SCRS, le tribunal et les dispositions relatives à des études indépendantes, comme le bureau de l'inspecteur général, le Comité de révision et le Parlement—sont fermement en place pour prêter leur appui à la collecte de renseignements étrangers par le SCRS, en vertu de l'aritcle 18.

Le gouvernement est persuadé que l'article 18 est un élément nécessaire de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et il est assuré que le contrôle prévu par la loi et les mécanismes de révision garantissent que les droits et libertés, ainsi que les intérêts des Canadiens, sont bien protégés.

Je ferai de mon mieux pour répondre à vos questions mais, comme vous le savez, mon éloquence à des limites.

Le président: Merci, Sénateur Flynn, vous avez la parole.

Senator Flynn: Thank you, Mr. Chairman. I am glad to see the Minister in his new capacity. Obviously, he's been working hard, since he finished the brief at eleven o'clock last night. I imagine you had the same kind of hours when you were Minister of Transport!

Hon. Mr. Pepin: Then I stayed up til three!

Senator Flynn: Three o'clock in the morning! Good heavens. Now, to turn to the topic of your statement, you say that collecting intelligence in the area of international relations and as regards defence is a secondary role, except in cases that involve problems related directly to security.

In the area of international relations, there are questions related directly to security, and the same applies as regards defence—even more so as regards defence, I would say, than international relations.

Hon. Mr. Pepin: I believe I said it was a secondary role. I know the word is "secondary" in English. But a secondary role is not necessarily an unimportant one.

Senator Flynn: I understand. When you speak of secondary, or accessory, you mean going beyond questions directly related to security in the areas of defence and international relations?

[*Text*]

L'honorable M. Pepin: On veut aller dans un autre domaine.

Le sénateur Flynn: Qui n'est pas nécessairement relié à la sécurité?

L'honorable M. Pepin: À la sécurité au sens du maintien de l'État, etc.

Le sénateur Flynn: La protection de l'État.

Le sénateur Frith: Ou du gouvernement.

L'honorable M. Pepin: J'ai essayé de m'expliquer cela ainsi qu'aux autres. L'on parle de "intelligence security"; en français, ce sont les renseignements de sécurité.

Le sénateur Flynn: La cueillette de renseignements.

L'honorable M. Pepin: C'est pour la protection contre les menaces, les dangers qui affectent l'État, sa surveillance, son bonheur, etc. L'on parle de renseignements sur l'étranger «foreign intelligence», pour signifier des renseignements qui sont très utiles à la conduite de la politique internationale du Canada, à la réalisation d'objectifs économiques, sociaux, militaires, etc. C'est dans un autre domaine. Vous avez raison de garder ces deux domaines très clairement devant nous. Ce que nous disons, c'est que l'organisme qui agit en matière de sécurité des renseignements peut agir également en matière de renseignements sur l'étranger.

Le sénateur Flynn: D'accord.

L'honorable M. Pepin: Il y a là des raisons pratiques parce que si on n'a pas un organisme pour s'occuper des renseignements sur l'étranger, il va falloir en créer un. Il y a donc des raisons pratiques; là, on invoque le fait que dans la majorité des pays de démocracie occidentale, cette jonction-là se fait.

Alors, l'on dit, pour ne pas être plus intelligent que le sens commun—le sens commun a servi ailleurs—pourquoi est-ce qu'il ne servirait pas ici?

Le sénateur Flynn: Je pense que personne ne conteste que l'on puisse donner à l'agence de sécurité cette responsabilité de cueillette de renseignements dans le domaines qui ne sont pas reliés directement à la sécurité.

Vous avez mentionné que s'il s'agit de renseignements que l'on recueille en cherchant des problèmes de sécurité, évidemment on peut les fournir au ministère concerné.

A ce sujet, je n'ai pas de doute, parce que l'Agence de sécurité est chargée de transmettre au gouvernement des renseignements, donc nécessairement au secrétaire d'État aux Affaires extérieures ou au ministre de la Défense nationale. Cela me paraît un peu répétitif de dire que l'on veut que l'Agence puisse faire rapport au secrétaire d'État aux Affaires extérieures et au ministre de la Défense nationale. Le gouvernement comprend ces deux ministères et cela, disons que c'est du style. Votre raison pour inclure l'article 18 est de recueillir des renseignements qui ne seront pas reliés à la sécurité, mais qui peuvent avoir trait à la défense ou aux relations extérieures; Ma question est brutale et simple: Est-ce que lorsque vous arrivez dans ce domaine, vous voulez obtenir, en vertu de l'article 22, un mandat qui vous permettrait des interceptions, etc., etc.? Ce sont les moyens qui sont décrits à l'article 22. En

[*Traduction*]

Hon. Mr. Pepin: We're moving into a different area.

Senator Flynn: One that isn't necessarily related to security?

Hon. Mr. Pepin: To security in the sense of preserving the State and so on.

Senator Flynn: Protecting the State.

Senator Frith: Or the government.

Hon. Mr. Pepin: I have tried to clarify the question both in my own mind and for others. In English we speak of "intelligence security"; in French it's «renseignements de sécurité».

Senator Flynn: Intelligence gathering.

Hon. Mr. Pepin: It's for protection against risks, dangers that threaten the State, its safeguarding, its well-being, and so on. We speak of intelligence about other countries as "foreign intelligence", to signify intelligence that is very useful in conducting Canada's international policies, in achieving economic, social, military and other goals. It's a different field. You're right to keep the two fields clearly in view. What we are saying is, the organization that deals with security intelligence can also deal with foreign intelligence.

Senator Flynn: Fair enough.

Hon. Mr. Pepin: There are practical reasons involved here, because if we have no organization to deal with foreign security, we will have to create one. So there are practical reasons; there is also the fact that in most of the Western democracies the two are connected.

So we are saying, "Let's not outsmart ourselves—common sense works for other people—why not use our common sense here?"

Senator Flynn: I don't think anyone would contest that a security agency can be given responsibility for gathering intelligence in areas that are not directly related to security.

You said that in cases of intelligence gathered while looking for security problems, obviously it could be given to the department concerned.

I have no misgivings about this, because the security service is mandated to transmit information to the government, which necessarily means to the Secretary of State for External Affairs or the Minister of National Defence. It seems to me a bit repetitious to say that we want the service to be able to report to these Ministers. The government includes these two Ministers. Let's say it's a matter of style. Your reason for including section 18 is to be able to gather intelligence that is not related to security, but which might have a bearing on defence or foreign affairs. My question is blunt and quite simple: in this area will you want to obtain warrants as provided in section 22 that will permit you to intercept communications and so forth? The ways and means are described in section 22. In other words, do you want to be able to make use of them when security is not involved?

[*Text*]

d'autres termes, si la sécurité n'est pas impliquée, vous voulez pouvoir les utiliser.

Le sénateur Frith: Ce que l'on appelle des «intrusive techniques» qu'elle est l'expression française?

Le sénateur Flynn: Je cherchais le mot juste. Monsieur le ministre, peut-être pourrait nous le dire; il est très versatile en anglais et en français. Pourrait-il nous donner sa traduction.

Le sénateur Frith: Les mots exacts ne sont pas dans le projet de loi, mais c'est une expression utilisée par des témoins, c'est-à-dire «intrusive techniques».

Le sénateur Flynn: Des moyens subreptices, peut-être; sénateur Lapointe, est-ce que vous m'aideriez? En tous les cas, l'on se comprend. Qu'est-ce que vous en dites, monsieur le ministre?

L'honorable M. Pepin: Votre question est au sujet de la cueillette des renseignements à l'étranger?

Le sénateur Flynn: Oui, qui ne sont pas reliés au domaine de la sécurité.

L'honorable M. Pepin: Si je comprends bien votre question, dans cette recherche, est-ce que cette agence que le bill créerait, a besoin d'obtenir des mandats?

Le sénateur Flynn: Des mandats spéciaux.

L'honorable M. Pepin: La première chose que je veux dire, c'est que cette agence ne pourra pas intervenir et entreprendre des enquêtes sur les Canadiens.

Le sénateur Flynn: Je comprends votre idée . . .

L'honorable M. Pepin: Elle ne peut pas viser les Canadiens. Elle ne peut qu'enquêter sur des étrangers, gouvernement et individus.

Le sénateur Flynn: Je n'ai pas d'objection à ça.

L'honorable M. Pepin: On s'entend, on a fait du progrès.

Le sénateur Flynn: Ma question est beaucoup plus précise.

L'honorable M. Pepin: Je la prépare, afin que M. Massé puisse y répondre. A-t-on besoin de mandats dans ces cas particuliers, M. Massé?

M. Marcel Massé, sous-secrétaire d'État aux Relations extérieures: Si je peux répondre plus généralement à la question, le service de sécurité pourra utiliser tous les moyens disponibles dans le but d'obtenir des renseignements pour ses autres fonctions. Toutes les sauvegardes qui s'appliquent à l'utilisation des moyens du service de sécurité seront également appliquées. Ce qui nous concerne pour les renseignements dont nous avons besoin pour les Affaires extérieures, c'est uniquement que le service de sécurité puisse avoir la possibilité d'utiliser ses moyens normaux avec les sauvegardes normales, pour obtenir des renseignements qui se rapportent à l'information étrangère, "foreign intelligence".

Le sénateur Flynn: C'est ce que prévoit l'article 22 car il n'exempte pas l'article 18 des dispositions de cet article. Ce que je vous demande de même qu'au ministre, est-ce qu'il est nécessaire d'avoir les pouvoirs prévus à l'article 22 pour cueillir

[*Traduction*]

Senator Frith: In English they call them "intrusive techniques"—what's the French equivalent?

Senator Flynn: I'm searching for the right words. Perhaps the Minister, who is very versatile in French and English, could give us the translation.

Senator Frith: The exact words aren't in the Bill, but tha's the expression that has been used by witnesses, "intrusive techniques".

Senator Flynn: The French equivalent might be "les moyens subreptices", perhaps. Senator Lapointe, can you help me out? In any case, we know what we mean. So, how would you respond to my question, Mr. Pepin?

Hon. Mr. Pepin: You were asking about gathering foreign intelligence?

Senator Flynn: Yes, foreign intelligence not related to security.

Hon. Mr. Pepin: If I have understood your question correctly, it is this: in its search for information, would the agency set up by this Bill have to obtain warrants?

Senator Flynn: Special warrants.

Hon. Mr. Pepin: The first thing I want to say is that this agency will not be able to take action or carry out investigations on Canadians.

Senator Flynn: I see.

Hon. Mr. Pepin: It will not be able to "target" Canadians. It will only be able to investigate foreign governments and individuals.

Senator Flynn: I have no objections to that.

Hon. Mr. Pepin: So we can agree—we're making progress.

Senator Flynn: But my question is much more specific than that.

Hon. Mr. Pepin: I'm doing the preparatory work so that Mr. Massé can reply. Mr. Massé, will warrants be required in those particular cases?

Mr. Marcel Massé, Under-Secretary of State for External Relations: If I may answer your question in more general terms, the security service will be able to use all the means at its disposal to obtain information for its other tasks. All the proper safeguards governing the use of security service methods will be applied. The only thing we are concerned about in terms of our foreign intelligence needs is whether the security service will be able to resort to the usual methods with the usual safeguards in conducting its foreign intelligence gathering operations.

Senator Flynn: This point is covered in section 22. Section 18 is not exempted from the provisions of section 22. I would like you and the Minister to tell me whether it is necessary to have the authority granted under section 22 in order to

[*Text*]

des renseignements qui ne sont pas reliés directement à la sécurité.

M. Massé: Cela peut être parfois nécessaire.

Le sénateur Flynn: Parfois utile, j'en conviens, mais est-ce que c'est conforme à l'éthique?

M. Massé: Les moyens utilisés par le servie de sécurité ne seraient pas différents de ceux employés pour leurs enquêtes internes.

Le sénateur Flynn: Mais là nous parlons d'une agence de sécurité dont le mandat principal est la sécurité; un mandat accessoire a trait à la cueillette de renseignements non reliés à la sécurité dans le domaine des relations internationales. Là, vous voulez obtenir les mêmes pouvoirs à ce sujet que ceux prévus pour les fins de sécurité directe d'espionnage etc. En d'autres termes, brutalement, vous voulez faire de l'espionnage commercial en vous servant de l'article 22.

L'honorable M. Pepin: Ce que je peux vous donner, c'est une réponse générale.

Le sénateur Flynn: Est-ce que cela serait possible, avec ce projet de loi tel que rédigé?

M. Massé: Il n'y a pas de doute que l'information dont nous avons besoin est parfois de nature commerciale et parfois reliée à la sécurité.

Le sénateur Flynn: Quant à la sécurité, il n'y pas de problème à ce sujet.

M. Massé: Il serait extrêmement difficile, en pratique, de différencier les moyens employés par le service de sécurité. Ce qui est important, c'est que ces moyens soient soumis aux mêmes sauvegardes, de façon à ce que le service de sécurité puisse les employer d'après les sauvegardes qui sont mentionnées dans la loi.

Le sénateur Flynn: Avec beaucoup de respect, il y a un autre rôle accessoire à cette agence de sécurité qui est mentionné dans le projet de loi et au sujet duquel on n'autorise pas l'utilisation des mandats spéciaux mentionnée dans l'article 22. C'est le cas de ce que nous appelons "security assessment".

L'honorable M. Pepin: La remarque que j'ai à faire à ce sujet, c'est que vous parlez d'un rôle secondaire. C'est un rôle singulièrement important, même s'il est secondaire pour cette agence de sécurité, mais il est primaire pour le gouvernement.

Le sénateur Flynn: Il y a toutes sortes de moyens de recueillir des informations dans le domaine des relations internationales. Ce que je vous demande est ceci: Est-ce que vous allez recourir aux méthodes très spéciales et assez exceptionnelles de l'article 22 dans tous ces cas-là, même si la sécurité n'est pas en jeu.

Le sénateur Lapointe: Vous parlez de sécurité militaire?

Le sénateur Flynn: Comme cela est défini dans la définition de menace, disons la sécurité du Canada. Je comprends que nous sommes d'accord à ce sujet.

Le sénateur Lapointe: C'est la sécurité militaire.

[*Traduction*]

conduct intelligence gathering operations which are not directly related to security.

Mr. Massé: My answer to that is that sometimes, yes, it is necessary.

Senator Flynn: I will agree that it may sometimes be useful, but is it really ethical?

Mr. Massé: The methods used by the security service would be no different from those employed for internal investigations.

Senator Flynn: But we are talking here about a security service the primary function of which is to guard against threats to the country's security. Its secondary mandate is to conduct foreign intelligence operations. What you want is for the agency to have the same powers to act both for security intelligence and for foreign intelligence operations. In other words, putting it bluntly, you want to engage in commercial intelligence or espionage by using section 22 of the proposed legislation.

Hon. Mr. Pepin: I can only give you a general answer to that.

Senator Flynn: As the legislation is now drafted, would this be possible?

Mr. Massé: There is no doubt that the information needed is sometimes of a commercial nature and sometimes security related.

Senator Flynn: There is no problem, as far as security goes.

Mr. Massé: In practice, it would be extremely difficult to differentiate between the methods used by the security service. The important thing is to have the same safeguards as those mentioned in the legislation apply so that the security service can resort to these methods.

Senator Flynn: With all due respect, the security service has another secondary role which is mentioned in the bill and for which it is not authorized to use the special powers provided for in section 22. I'm referring here to the security assessment.

Hon. Mr. Pepin: You are speaking about the service's secondary mandate. It's a very important role, even if it is only secondary as far as the security service is concerned. However, this role is indeed considered by the government to be of primary importance.

Senator Flynn: There are many ways of gathering foreign intelligence. What I would like to know is this: Will you resort to using the very special and rather exceptional methods outlined in section 22 in all cases, even if security is not a factor.

Senator Lapointe: Are you referring to military security?

Senator Flynn: Security is defined in "threats to the security of Canada". I take it we all agree on this.

Senator Lapointe: You mean military security then.

[*Text*]

Le sénateur Flynn: Si vous voulez, mais il y a le terrorisme qui peut venir de l'extérieur et aussi les relations internationales. Comme je le dis, du moment que vous avez la sécurité incluse dans la question de la défense et des relations internationales, l'article 22 s'applique. L'Agence n'a pas besoin d'autres mandats. Avec l'article 18, on lui en donne un additionnel. On dit que cela est important, même en-dehors de la sécurité. Je veux lui donner ce mandat-là, d'accord. Croyez-vous nécessaire, avec ce mandat additionnel, de donner en même temps le pouvoir d'avoir recours aux mandats spéciaux.

Le sénateur Lapointe: Vous voulez séparer la sécurité politique de la sécurité militaire?

Le sénateur Flynn: Certainement.

L'honorable M. Pepin: Pourquoi?

Le sénateur Flynn: Car ce n'est pas du tout la même chose. Nous avons ici quelque chose qui vise l'espionnage, le terrorisme et peut-être la subversion. Ce sont des sujets bien précis. Mais lorsque vous tombez dans les relations économiques avec un autre pays, vous pouvez très bien vous servir de l'article 22 dans le cas actuel pour obtenir un mandat spécial à l'endroit d'un pays ami avec lequel nous avons simplement des relations commerciales normales. Vous pouvez certainement obtenir le droit de surveiller les gens qui vont venir ici dans l'intention de vendre des automobiles ou n'importe quoi et obtenir le droit d'intercepter leurs communications dans leur chambre privée etc. Vous pouvez peut-être avoir des chambres spéciales dans les hôtels pour recevoir ces gens-là. Ceci est une autre question.

L'honorable M. Pepin: Je cherche désespérément une citation prise dans une déclaration du premier ministre de l'Australie qui dit que l'obtention de ces renseignements sur l'étranger peut être tout aussi importante pour un pays que l'équipement de surveillance des navires ou n'importe quoi. C'est le sénateur Lapointe qui vous a demandé de réfléchir un petit peu à ce sujet. Il s'agit de l'importance de l'information militaire et politique.

Le sénateur Flynn: Elle n'a pas besoin de le demander.

L'honorable M. Pepin: Je pense que sa réflexion est très bonne et je vais vous trouver cette citation du premier ministre de l'Australie à l'effet que ce genre d'information que l'on obtient par des renseignements sur l'étranger, qui ne sont pas du domaine de la sécurité comme vous l'entendez et comme je l'entends aussi, peuvent être tout aussi importants pour la défense d'un pays qu'un certain nombre de brigades ou que les frégates ou les derniers avions que possède un pays.

Le sénateur Flynn: Cela est évident. Est-ce que l'espionnage commercial est une chose que l'on approuve à l'intérieur du pays?

L'honorable M. Pepin: Vous changez le sujet. Je n'y ai pas d'objection. Mais nous essayons d'établir le principe que l'information sur les renseignements sur l'étranger, dans le secteur militaire par exemple, qui ne sont pas directement des renseignements sur la sécurité, peuvent influencer considérablement la sécurité du pays lui-même. Ce que le sénateur Lapointe essaie de faire, et moi aussi, et je la remercie de m'aider, c'est

[*Traduction*]

Senator Flynn: If you insist, but there is also terrorism from foreign sources and international relations. As I was saying, once you include security in the matter of defence and international relations, section 22 applies. The agency doesn't need any further mandates. Section 18 gives the security service specific powers to act, even when security is not the issue. I agree with this. Do you feel it's necessary, given this additional mandate, to authorize the service to use special powers?

Senator Lapointe: You want to separate political security from military security?

Senator Flynn: Certainly.

Hon. Mr. Pepin: Why?

Senator Flynn: Because they are completely different matters. On the one hand, we have something to guard against acts of espionage, terrorism and maybe even subversion. These are very specific subjects. However, when you get into the area of economic relations with another country, you could very well use section 22 as it now stands to secure a special mandate to deal with a friendly country with whom we have normal trade relations. You could certainly obtain a warrant to monitor the activities of people coming to Canada to sell automobiles or some such thing or obtain a warrant to intercept communications taking place in private rooms and the like. Maybe you would even have special rooms set aside in hotels for these people. That's another matter.

Hon. Mr. Pepin: I am trying to find a quote taken from a statement made by the Prime Minister of Australia which mentions that obtaining intelligence information from foreigners can be just as important for a country as the surveillance equipment on ships and so forth. It was Senator Lapointe, I believe, who asked you to reflect on the importance of military and political intelligence operations.

Senator Flynn: There was no need for her to ask us.

Hon. Mr. Pepin: I think that her idea was a good one and I will find for you this quote by the Australian Prime Minister who said that the type of information that is obtained on foreign countries through intelligence gathering operations and that has nothing to do with national security can be just as important for a country's defence as a number of brigades, frigates or the most technically advanced aircraft that the country has.

Senator Flynn: That's obvious. Is commercial espionage something that is endorsed within a country?

Hon. Mr. Pepin: You are changing the subject. While I don't object to it, what we are trying to do is to establish the principle that foreign intelligence, for example, concerning military operations, which is not specifically related to security, can have a considerable influence on the country's own security. What Senator Lapointe and I are trying to do, and I appreciate her help, is show that while the foreign intelligence

[*Text*]

de montrer que même si ce rôle est secondaire, il est tout aussi important et secondaire, chronologiquement,—je ne sais pas trop quels mots employer,—mais il est quand même d'une importance primordiale. Je répète la sagesse conventionnelle. Dans tous les pays de démocratie occidentale que nous connaissons, ces deux fonctions se rejoignent dans un même organisme. La situation que je voulais vous mentionner tantôt était. . .

Le sénateur Flynn: Je saisis parfaitement ce que vous voulez dire, mais je ne suis pas d'accord.

L'honorable M. Pepin: J'ai demandé aux fonctionnaires ce qu'il en est. Il en est ainsi en Angleterre et en Australie; que ce soit un ministère du gouvernement ou une agence, c'est la même chose.

Le sénateur Lapointe: Je voudrais simplement demander si, par exemple, on veut vendre un réacteur CANDU à un pays et que d'autres pays, mêmes amis, font des tractations pour nous empêcher de les vendre, est-ce qu'on est légitimé de les surveiller, de n'importe quelle façon?

L'honorable M. Pepin: Il y a une chose certaine, c'est qu'un grand nombre d'entre eux nous surveillent.

Le sénateur Flynn: Ce n'est pas le meilleur exemple.

Le sénateur Lapointe: C'est une question que je pose.

Senator Frith: Mr. Minister, I would like to understand how you see this fitting in. I take it that you do not see this additional agency as actually taking over any of the work of the four units that you mentioned in your brief. You referred to the two that exist in External Affairs and two in National Defence. They are not going to be dismantled if this new agency comes about?

Hon. Mr. Pepin: No. That is why I prefaced the whole thing by invoking the McDonald Commission, saying that we are not adequate in this field. We are filling a gap by using the security agency for the collection of foreign intelligence, and in my simple and humble way of looking at it, if we were not using them, we would have to create another one.

Senator Flynn: No; they already exist in the department.

Senator Frith: I see that you are emphasizing the word "assist".

Hon. Mr. Pepin: The existing institution. That is the way I look at it. It is my feeling, and my information, that if we did that, we would duplicate our effort, and consequently duplicate our costs; and as this is rather costly gadgetry, we would increase expenditures substantially.

Senator Flynn: What is the cost?

Hon. Mr. Pepin: Millions.

Senator Flynn: I thought the amount was disclosed accidentally yesterday.

Hon. Mr. Pepin: Was it?

Senator Frith: I take it, Mr. Minister, that you are emphasizing the word "assist" in clause 18. You say that the service

[*Traduction*]

gathering mandate is secondary, it is still should I say it, considered to be of prime importance. It is conventional wisdom. In all western democracies, these two functions are the responsibility of the same organization. The situation that I wanted to mention to you earlier was. . .

Senator Flynn: I understand perfectly what you are trying to say, it's just that I disagree with you.

Hon. Mr. Pepin: I asked the officials just what the situation was and they told that it was like that in England and in Australia. Whether it's a government department or agency, it's the same thing.

Senator Lapointe: I would simply like to ask one question. For example, if we wanted to sell a CANDU reactor to a country and if other nations, even friendly ones, conspired to block the sale of the reactor, is there any justification for our monitoring their activities any way we can?

Hon. Mr. Pepin: One thing we can be sure of is that many of those countries are monitoring our activities.

Senator Flynn: That's not the best example.

Senator Lapointe: I was merely asking a question.

Le sénateur Frith: Monsieur le ministre, j'aimerais saisir votre pensée. Si je comprends bien, vous ne croyez pas que ce service additionnel assumera les fonctions des quatre autres unités que vous avez mentionnées dans votre mémoire et dont deux se trouvent aux Affaires étrangères et deux à la Défense nationale. Elles ne seront pas supprimées par l'établissement de ce nouveau service?

L'honorable M. Pepin: Non. Et c'est pourquoi j'ai fait au début un rappel à la Commission McDonald, disant que nous ne suffisons pas à la tâche dans ce domaine. Nous comblons une lacune en utilisant un service de sécurité pour la collecte de renseignements sur l'étranger et si nous n'utilisions pas ce service, je crois qu'il nous faudrait tout simplement en créer un autre.

Le sénateur Flynn: Non; le ministère en compte déjà un.

Le sénateur Frith: Je vois que vous insistez sur le mot «assisté».

L'honorable M. Pepin: L'organisme existant. C'est ma façon de voir la chose. J'ai l'impression et j'ai même entendu dire que si nous agissons ainsi, nous ferons double emploi et, par conséquent, nous doublerons nos coûts; et comme ces services sont plutôt onéreux, nous augmenterions considérablement nos dépenses.

Le sénateur Flynn: Quel est le coût?

L'honorable M. Pepin: Des millions.

Le sénateur Flynn: Je croyais que ce montant avait été révélé accidentellement hier.

L'honorable M. Pepin: Vraiment?

Le sénateur Frith: Si je comprends bien, monsieur le ministre, vous insistez sur le mot «assisté» à l'article 18. Vous dites

[*Text*]

may "assist" within Canada. You see this as simply an extension, or an additional tool, to supplement the work already being done by those four?

Hon. Mr. Pepin: Yes.

Senator Frith: In that context, I find it difficult to understand the distinction you were discussing with Senator Flynn. We all use the word "security". We say that these activities relate to security but should not relate to matters that are not a question of security. We do not clearly define what "security" is. I notice that on page 2 one of the existing agencies refers specifically to economic intelligence. Therefore I would like to explore the distinction you and Mr. Massé were discussing with Senator Flynn. What distinction exists in terms of security, as it relates to defence and economic matters?

Hon. Mr. Pepin: I think we are forcing the distinction for the purpose of discussion, in part. I tried to get it clear in my mind what is security intelligence and what is foreign intelligence. After I began mixing them, I tried to make them clear. As I see it, the distinction—the chairman might help us here—is one that essentially has to do with the purpose at hand: What are we trying to do? In security intelligence, the purpose is the safeguard of the state, the defence of the state itself, its existence and its progress, against forces of espionage, terrorism, and so on, which are menacing the existence of the state. That to me is security intelligence. With regard to foreign intelligence, the purpose is not the safeguarding of the state. It is enhancement of the economic, social, political and military objectives of that state. So it is quite different, and we should keep that difference in mind.

Having done that I turn around and say that these institutions which we have now in the Government of Canada are more this than that, but most of them do a bit of both. For example, the main one, the Communications Security Establishment, is involved in the security of government communication. It is also involved in the gathering of what is called "signal-intelligence", and so on. The Bureau of Intelligence Analysis and Security does foreign intelligence as we understand it. It also looks after the personal safety of diplomats and missions abroad. It conducts security intelligence through the RCMP and foreign governments of terrorist groups abroad. Where is the clear line between security intelligence and foreign intelligence? I say that line is blurred. I suggest that once having clarified it for our own purposes as best we can, we should realize that, in reality, the wall between those two bodies does not exist in practice in the institutions we have.

I suggest, Senator Flynn, that you are taking a rather theological approach.

Senator Flynn: By comparison to you, perhaps.

[*Traduction*]

que le service peut «assister», au Canada. Vous y voyez une simple extension, ou un moyen additionnel, de compléter le travail déjà exécuté par ces quatre organismes?

L'honorable M. Pepin: Oui.

Le sénateur Frith: Dans ces conditions, il m'est difficile de saisir la distinction dont vous parliez avec le sénateur Flynn. Nous utilisons tous le mot «sécurité». Nous disons que cette activité se rapporte à la sécurité, mais ne devrait pas s'exercer pour les questions qui ne sont pas liées à la sécurité. Nous ne définissons pas vraiment en quoi consiste la «sécurité». Je note qu'à la page 2 l'un des organismes actuels parle spécifiquement de service du renseignement économique. Je voudrais donc explorer la distinction dont vous discutiez avec M. Massé et le sénateur Flynn. Du point de vue sécurité, quelle distinction existe-t-il entre les questions de défense et les questions économiques?

L'honorable M. Pepin: Je crois que nous insistons sur cette distinction surtout aux fins de la discussion. J'essayais de préciser dans mon esprit ce qui est renseignement de sécurité et renseignement sur l'étranger. Je commençais à les confondre et j'ai essayé de les clarifier. Selon moi, la distinction—et le président pourrait nous aider sur ce point—porte essentiellement sur le but poursuivi: qu'essaie-t-on de faire? Dans les renseignements sur la sécurité, le but est de protéger l'État, de défendre l'État, son existence et son développement contre les forces de l'espionnage, du terrorisme, et ainsi de suite, qui menacent l'existence même de l'État. Voilà, selon moi, en quoi consiste le renseignement de sécurité. S'il s'agit du renseignement sur l'étranger, le but n'est pas la protection de l'État, mais plutôt l'amélioration de ses objectifs économiques sociaux politiques et militaires. Il existe donc une différence appréciable dont nous devons tenir compte.

Ce point étant acquis, je dis que les institutions actuelles du gouvernement du Canada relèvent un peu plus d'un genre que de l'autre, mais que la majorité d'entre elles s'occupent un peu de l'un comme de l'autre. Par exemple, la principale institution, le Centre de la sécurité des télécommunications, assure la sécurité des communications gouvernementales. Il s'occupe aussi de recueillir ce que nous appelons les «renseignements interceptés». Le Bureau de l'analyse des renseignements et de la sécurité recueille également des renseignements sur l'étranger. Il veille de même sur la sécurité personnelle des diplomates et des missions à l'étranger. Il recueille aussi des renseignements d'ordre sécuritaire, par l'intermédiaire de la gendarmerie royale et des gouvernements étrangers, sur les groupes terroristes à l'étranger. O`se trouve la ligne de démarcation entre les renseignements sur la sécurité et les renseignements sur l'étranger? Je dirais que cette ligne est floue. Je suggère qu'une fois que nous l'aurons précisée autant que possible pour nos propres fins, nous devrions nous apercevoir qu'il n'existe en fait aucune frontière entre ces deux organismes.

Je suggère, sénateur Flynn, que votre façon d'approcher la question est plutôt théologique.

Le sénateur Flynn: Par rapport à vous peut-être.

[*Text*]

The Chairman: Senator Flynn, you have said on several occasions that this clause is not needed even for purposes of national security, as you restrictively and narrowly define it. Why would that be? Surely the use of clause 22 techniques to assist the entities which have been identified by the minister require an activity, domestically, which should have the cover of law. So far as I am aware clause 18 is the only one that will provide that cover of law.

Senator Flynn: My problem again, Mr. Chairman, is that I am not saying the agency should not collect intelligence with regard to national defence in international relations, even if it is outside of what I call the "threats to the security of Canada." What I am saying is that you should not use the same means of obtaining that kind of information as you do when the security, as I define it, is concerned.

The Chairman: But for the security, as you define it, you would need clause 22 techniques?

Senator Flynn: Of course, no doubt about that. That is quite obvious. I am sure, Mr. Chairman, that you probably know more about the whole problem than anyone who has appeared before this committee up to now.

The Chairman: I assure you that certainly is not the case. I wish to pursue your question with the Minister.

Hon. Mr. Pepin: We have progressed a great deal in the last second, since now Senator Flynn accepts that the CSIS could undertake foreign intelligence.

Senator Flynn: I have always made that very clear. I do not mind that. But as I was saying, and as you have said, this is an accessory, it is a secondary mandate to the agency.

Hon. Mr. Pepin: Let me try to recap on what you have said. I though at the beginning you accepted that the CSIS could gather foreign intelligence in the exercise of its security function and pass it on to the government under clause 20 of the bill. You have gone slightly further—

Senator Flynn: What is the main section?

The Chairman: Clause 22.

Senator Flynn: Is it clause 14?

The Chairman: Yes, clause 14.

Senator Flynn: Clause 14(1) is quite clear.

Hon. Mr. Pepin: The obvious answer is that if one considers that foreign intelligence is very important, vitally important as most people have said in the past, in other countries—

Senator Flynn: You are pushing a bit there.

Hon. Mr. Pepin: I am not.

Senator Flynn: You say "vitally"?

Hon. Mr. Pepin: Yes. I am still looking for the quotation.

Senator Flynn: Not everything is vital in international relations.

[*Traduction*]

Le président: Sénateur Flynn, vous avez dit à quelques reprises que cet article n'est pas nécessaire, même pour les objectifs de sécurité nationale, selon la définition étroite et limitée que vous en donnez. Pourquoi en serait-il ainsi? Le recours aux moyens de contrôle énumérés à l'article 22 pour assister les organismes dont le ministre a parlé appelle sûrement une activité nationale qui devrait être couverte par la loi. Or l'article 18 est, je crois, le seul qui prévoit cette couverture par la loi.

Le sénateur Flynn: Monsieur le président, je le répète, je ne dis pas que le service ne devrait pas recueillir des renseignements qui se rapportent à la défense nationale dans les relations internationales, même s'ils sont étrangers à ce que j'appellerais «la menace envers la sécurité du Canada». Mais je dis que nous ne devrions pas pour obtenir ces renseignements, utiliser les mêmes méthodes que nous utiliserions pour la sécurité, au sens où je l'entends.

Le président: Mais pour cette sécurité, au sens où vous l'entendez, les moyens énumérés à l'article 22 s'imposeraient?

Le sénateur Flynn: Indubitablement. Je suis certain, monsieur le président, que vous êtes plus averti à ce sujet que tous ceux qui ont comparu jusqu'ici devant le Comité.

Le président: Je vous assure qu'il n'en est rien. Mais poursuivons la discussion de votre question avec le ministre.

L'honorable M. Pepin: Nous avons énormément progressé au cours de cette dernière seconde, puisque le sénateur Flynn accepte maintenant que le SCRS peut entreprendre de recueillir des renseignements étrangers.

Le sénateur Flynn: J'ai toujours dit clairement que je ne m'y oppose pas. Mais j'ai dit en outre, et vous l'avez répété, que c'est une fonction accessoire, un mandat secondaire du service.

L'honorable M. Pepin: Laissez-moi récapituler ce que vous avez dit. Je croyais, au début, que vous acceptiez que le SCRS recueille des renseignements étrangers dans l'exercice de ses fonctions sécuritaires et les relaie au gouvernement, en vertu de l'article 20 du projet de loi. Vous avez été un petit peu plus loin. . .

Le sénateur Flynn: Quel est l'article principal?

Le président: L'artice 22.

Le sénateur Flynn: Est-ce l'article 14?

Le président: Oui, l'article 14.

Le sénateur Flynn: Le paragraphe 14 (1) est très clair.

L'honorable M. Pepin: La réponse s'impose: si l'on estime que les renseignements étrangers sont très importants, vitaux comme la plupart des gens l'ont dit par le passé, dans les autres pays. . .

Le sénateur Flynn: Vous forcez un peu la note.

L'honorable M. Pepin: Pas du tout.

Le sénateur Flynn: Vous dites «vitaux»?

L'honorable M. Pepin: Oui. Je cherche encore la citation.

Le sénateur Flynn: Tout n'est pas vital dans les relations internationales.

[*Text*]

Hon. Mr. Pepin: It is vital. Again, you can mark points, military and economically, by having a good foreign intelligence as well as by having stronger military forces. That is a fact.

The Chairman: That is the point, minister, that I would like to explore with you for a moment.

Senator Flynn: You are mixing apples and oranges here.

The Chairman: It is said in modern times that the real action and focus of rivalry between the great powers has shifted fom the military scene toward the economic one. If this is so, then can it not be said that economic activities can constitute a threat to national security, as broadly and as importantly as military activities can?

Senator Flynn: If they are designed to create a threat to the real security, of course.

The Chairman: So security is not a question of whether it is economic or military, but a question of degree of the detriment it imposes to the state?

Senator Flynn: As Senator Nurgitz was mentioning, if there is a conspiracy to deprive Canada of oil, for example, that would affect the security. But speaking of real security—

The Chairman: But it's a detriment to the state.

Senator Flynn: Of course. Whether you can sell grain at $4 a bushel or $4.50 a bushel is certainly not a matter of vital importance. Of course, it is useful to have 50 cents more.

The Chairman: Given the intense complexity of these questions, Senator Flynn, someone must determine whether an economic threat amounts to detriment to the state or whether it amounts simply to an encumbrance of the operation of foreign policy. I take it you would agree that that "someone" should be the responsible minister.

Senator Flynn: I mean there is no problem there; if it is a real threat you have all the powers in the bill. There is no problem with that.

Hon. Mr. Pepin: You find out afterwards if it was a real threat or not.

Senator Frith: That is exactly what I wanted to pursue.

La discussion qu'il a eue avec le sénateur Flynn penchait sur le sujet de la dimension économique en donnant l'impression qu'il y avait la question de la sécurité et les autres questions qui touchent le sujet de la dimension économique, qui ne sont pas vraiment de la sécurité authentique, mais je crois que c'est clarifié maintenant. Il y a les cas dans lesquels c'est possible de voir une dimension économique qui est vraiment et authentiquement une question de sécurité.

Le sénateur Flynn: C'est non-contesté.

Senator Frith: I have one other matter I would like to clean up with respect to your brief. You acknowledge in the brief the powers given to pass information along, whether you invoke clause 18 or whether these four organizations you mentioned ask for it or not. There is a little bit of a contretemps there, but

[*Traduction*]

L'honorable M. Pepin: C'est vital. Ici encore, vous pouvez marquer des points, militairement et économiquement, si vous possédez un bon service étranger de renseignements, aussi bien que si vous avez une force militaire supérieure. C'est un fait.

Le président: C'est précisément, monsieur le ministre, la question que j'aimerais aborder avec vous.

Le sénateur Flynn: Vous êtes en train de mêler les choses.

Le président: On dit, dans les temps modernes, que l'action véritable et le foyer des rivalités entre les grandes puissances s'est déplacé de la scène militaire à la scène économique. S'il en est ainsi, ne peut-on pas affirmer que les activités économiques peuvent constituer pour la sécurité nationale une menace aussi importante que les activités militaires?

Le sénateur Flynn: Si elles sont conçues pour créer une menace à la sécurité, sans doute.

Le président: La sécurité n'est donc pas une question de savoir si elle est économique ou militaire, mais du degré de préjudice qu'elle cause à l'état?

Le sénateur Flynn: Comme l'a dit le sénateur Nurgitz, si, par exemple, il y a conspiration pour priver le Canada de pétrole, cela affecterait la sécurité. Mais si l'on parle de sécurité effective . . .

Le président: Mais c'est un préjudice causé à l'État.

Le sénateur Flynn: Sans doute. Que l'on puisse vendre les grains de provende à 4 $ ou 4,50 $ le boisseau n'est certainement pas une question d'importance vitale. Bien sûr, il est avantageux d'obtenir 50 cents de plus.

Le président: Étant donné l'extrême complexité de ces questions, sénateur Flynn, quelqu'un doit déterminer si une menace économique correspond à un préjudice causé à l'État ou si elle gêne simplement les opérations de politique étrangère. Vous admettrez je crois que ce «quelqu'un» doit être le ministre responsable.

Le sénateur Flynn: J'entends qu'il n'y a ici aucun problème; s'il s'agit d'une menace véritable, le projet de loi vous confère les pouvoirs. Il n'y a sur ce point aucune difficulté.

L'honorable M. Pepin: Vous établissez par la suite s'il s'agit ou non d'une menace réelle.

Le sénateur Frith: C'est justement la question dont je voulais poursuivre la discussion.

The discussion which he had with Senator Flynn focussed on the economic dimension and left the impression that some matters had no real effect on security. However, I think that this point has now been clarified. There are instances where it is possible to see an economic dimension which is really and truly a security matter.

Senator Flynn: I agree with you.

Le sénateur Frith: J'aimerais éclaircir une autre question soulevée dans votre mémoire. Vous mentionez les pouvoirs de communiquer des renseignements, en vertu de l'article 18 et sans qu'il soit nécessaire que les quatre organismes dont vous avez parlé le demandent. Il y a là en quelque sorte une

[*Text*]

I take it that I am right in that you understand that the information can be passed along even, as Senator Flynn has stated, if it is picked up en passant in the course of a different investigation.

Hon. Mr. Pepin: There are two kinds of what might be called "incidental intelligence," and it can go both ways. You can have commercial intelligence in the process of security intelligence gathering and you can have security intelligence in the process of foreign security intelligence gathering.

Senator Flynn: That is also true with regard to assessments of people for security reasons. Even if the service does not use the intrusive techniques that are found in clause 22 in making those assessments, the service might find useful information relating to security.

Hon. Mr. Pepin: I must say you have covered both situations. In collecting security intelligence, the CSIS can learn about foreign intelligence, and clause 20 states that that should be passed on to the concerned department.

In the process of collecting foreign intelligence under clause 18, the CSIS can learn security intelligence relating to Canadians.

Senator Flynn: I have no objection to that.

Hon. Mr. Pepin: I simply wanted to compliment you on the way you have covered everything.

Senator Flynn: That is only by way of collecting unrelated security intelligence.

Hon. Mr. Pepin: What is your problem, then? Your problem is that you do not like the words . . .

Senator Flynn: I do not want someone to appear before a judge to ask for a warrant because that person is curious about the price of wheat. I do not want someone to ask a judge for a warrant to bug a room where a meeting is to take place concerning the price of wheat.

If I were a judge of the Federal Court—

Senator Frith: That's not a bad idea.

Senator Flynn: What do you mean? I should be a judge of the Federal Court?

Senator Frith: Yes.

Hon. Mr. Pepin: By the way, I doubt that the CSIS will inquire into the disposition on the price of grain this year. That will be learned in the general process of gathering foreign intelligence. I cannot see the CSIS putting a special group together to gather information on that particular subject.

Senator Flynn: But it could.

Hon. Mr. Pepin: That could change tomorrow because of the weather.

Senator Nurgitz: On a practical note, Mr. Minister, you mentioned that we, unlike other western democracies—and I suppose you probably included countries that are not western democracies—have not been current in gathering information

[*Traduction*]

contre-addition, mais vous semblez avoir compris que les renseignements peuvent être communiqués même, comme l'a dit le sénateur Flynn, s'ils sont obtenus fortuitement dans le cadre d'une autre enquête.

L'honorable M. Pepin: Il y a deux sortes de «renseignements accessoires»: vous pouvez obtenir des renseignements commerciaux en faisant la collecte de renseignements liés à la sécurité et vous pouvez obtenir des renseignements touchant la sécurité en tentant de recueillir des renseignements sur l'étranger.

Le sénateur Flynn: Il en va de même des évaluations de personnes pour des fins de sécurité. Même si le service n'utilise pas les techniques d'intrusion prévues à l'article 22 pour faire ces évaluations, il pourrait néanmoins obtenir ainsi des renseignements touchant la sécurité.

L'honorable M. Pepin: Vous avez bien décrit les deux cas. En faisant la collecte de renseignements de sécurité, le SCRS peut obtenir des renseignements sur des activités étrangères et l'article 20 prévoit que ces renseignements doivent être communiqués au ministère intéressé.

Dans le cadre de sa collecte de renseignements sur des activités étrangères en vertu de l'article 18, le SCRS peut obtenir des renseignements de sécurité concernant des Canadiens.

Le sénateur Flynn: Je ne m'y oppose nullement.

L'honorable M. Pepin: Je veux tout simplement vous féliciter de la façon dont vous avez traité la question.

Le sénateur Flynn: Cela concerne l'obtention de renseignements de sécurité disparates.

L'honorable M. Pepin: Où est le problème alors? Il semble que vous n'aimiez pas le libellé . . .

Le sénateur Flynn: Je ne veux que personne puisse demander un mandat à un juge tout simplement parce qu'il veut connaître le prix du blé. Je ne veux pas que l'on puisse demander à un juge un mandat pour placer un mécanisme d'écoute dans une pièce où se tiendra une réunion portant sur le prix du blé.

Si j'étais juge de la Cour fédérale . . .

Le sénateur Frith: Ce n'est pas une mauvaise idée.

Le sénateur Flynn: Que voulez-vous dire? Je devrais être juge de la Cour fédérale?

Le sénateur Frith: Oui.

L'honorable M. Pepin: En passant, je ne crois pas que le SCRS enquête cette année sur le prix des grains. Il l'apprendra dans le cadre de sa collecte de renseignements étrangers. Je conçois mal que le SCRS crée un groupe spécial pour recueillir des renseignements à ce sujet.

Le sénateur Flynn: Mais il pourrait le faire.

L'honorable M. Pepin: Le prix pourrait changer demain à cause du temps.

Le sénateur Nurgitz: Sur un plan pratique, monsieur le ministre, vous avez mentionné que le Canada, contrairement aux autres démocraties occidentales—et j'imagine que vous incluez probablement des pays qui ne sont pas des démocraties

[*Text*]

that would be beneficial, for example, in international trade relations. I assume your comment indicates that we ought to at least start to get into that game. I assume, for practical purposes, that many Canadian companies and individuals are middlemen for international trade and, in fact, are probably the driving force in completing deals. Bearing in mind the exclusionary clause, how, in practical terms, would this intelligence be gathered?

Hon. Mr. Pepin: From Canadians?

Senator Flynn: If there were only one Canadian in the organization—

Senator Nurgitz: There are firms in Winnipeg which are involved in negotiations for grain sales to Poland and the Soviet Union.

Hon. Mr. Pepin: Are they not firms incorporated in Canada?

Senator Nurgitz: Is the point, then, that you could not obtain that information?

Hon. Mr. Pepin: No.

Senator Flynn: The moment a foreign firm places a Canadian in charge you cannot obtain that information. I do not think the service would bother with that, but technically that could not be done.

Senator Frith: Just before my appointment to the Senate I acted (in an anti-dumping tribunal case) for a Soviet Trading corporation known as EMEC. I suppose that corporation would not be included, because I am sure that that corporation has a Canadian charter.

Senator Nurgitz: I suppose the other question would be: Would it not be wise for foreign firms doing business in Canada to suddenly begin acquiring more personnel who are Canadian citizens?

Senator Buckwold: Or incorporate in Canada.

Senator Nurgitz: That would exclude the gathering of all information against them.

Hon. Mr. Pepin: I think you are overlapping. Let us take Carghill as an example. The information on an employee of Carghill is corporate information; it is not personal information. The fact is that there is an exclusion—and I stated so in my paper—and I repeat "Canadians, both individual and corporate, could only be the subject of an investigation under the primary mandate of the agency." So, we have not tried to extract directly foreign information from Canadian citizens or Canadian corporate bodies.

The Chairman: Mr. Minister, if I can review the relevancy and importance of this clause, as I understand it it includes several elements—or is meant to include several elements. The first is that in Canada, in addition to the CSIS which is the

[*Traduction*]

occidentales—a négligé la collecte de renseignements qui seraient utiles, par exemple, dans le domaine des relations commerciales internationales. Vous voulez dire, j'imagine, que nous devrions à tout le moins emboîter le pas nous aussi dans ce jeu. Je suppose, pour des raisons d'ordre pratique, qu'un grand nombre de sociétés et de particuliers canadiens agissent en qualité d'intermédiaires sur le marché commercial international et, en fait, qu'il jouent un rôle important dans la conclusion des marchés. Si on garde à l'esprit la clause d'exception, comment, en termes pratiques, procéde-t-on pour obtenir ces renseignements?

L'honorable M. Pepin: Des Canadiens?

Le sénateur Flynn: S'il n'y avait qu'un Canadien dans l'organisation . . .

Le sénateur Nurgitz: Certaines sociétés de Winnipeg participent aux négociations pour la vente de grain à la Pologne et à l'Union soviétique.

L'honorable M. Pepin: Ces entreprises ne sont-elles pas constituées en sociétés au Canada?

Le sénateur Nurgitz: Voulez-vous donc dire qu'on ne pourrait obtenir ces renseignements?

L'honorable M. Pepin: Non.

Le sénateur Flynn: Dès qu'une société étrangère confie la direction de ses opérations à un Canadien, vous ne pouvez plus obtenir les renseignements. Je ne crois pas que le Service se préoccupe de la chose, mais il pourrait, techniquement, le faire.

Le sénateur Frith: Peu avant ma nomination au Sénat je me suis occupé d'une affaire devant un tribunal anti-dumping pour le compte d'une société commerciale soviétique appelée EMEC. J'imagine que cette société serait exclue parce quelle a, j'en suis certain, une charte canadienne.

Le sénateur Nurgitz: On peut alors se demander s'il ne serait pas sage pour les sociétés étrangères faisant affaires au Canada d'augmenter soudainement le nombre de citoyens canadiens à leur emploi?

Le sénateur Buckwold: Ou de se constituer en société éau Canada.

Le sénateur Nurgitz: Cela exclurait toute collecte de renseignements contre eux.

L'honorable M. Pepin: Je crois que vous confondez. Prenons l'exemple de Carghill. Les renseignements concernant un employé de Carghill sont des renseignements touchant une société; il ne s'agit pas de renseignements personnels. Le fait est qu'il y a une exemption—je l'ai dit dans mon mémoire et je le répète: «Les Canadiens, tant les particuliers que les sociétés, ne pourraient faire l'objet d'une enquête qu'en vertu du mandat premier du service». Ainsi nous n'avons pas tenté d'obtenir directement des renseignements étrangers, d'entreprises ou de citoyens canadiens.

Le président: Monsieur le ministre, si vous me permettez de parler de la pertinence et de l'importance de cet article, je dirai qu'il est sensé inclure plusieurs éléments. Premièrement il existe au Canada, en plus du SCRS qui fait l'objet de la

[*Text*]

subject of this legislation, there are other agencies which are involved in the collection of intelligence, and those agencies are principally in the Department of External Affairs and the Department of National Defence.

Second, the purpose of those agencies is to operate against foreigners, including foreigners in Canada.

Third, it is the government's general desire that they should not operate against Canadians.

To secure those points, it is necessary to put them under some system of accountability, and to attain that objective what is implicitly conveyed in clause 18 is that there be a monopoly on gumshoe work for the CSIS, that it will, on a minister's certificate, provide the gumshoe activity in Canada and, in doing so, ensure, through provision of the law, that it is not targeted on Canadians. This will then be reinforced through the system of accountability which is laid out in the legislation, and which is ministerial on the one hand and reinforced by judges, the review committee and the inspector general on the other.

It that is the intent of the legislation, then my question is: Should that section not say something like that? It implies that, but it really does not say that.

Hon. Mr. Pepin: I think an amendment is lying around somewhere which would make it quite specific that Canadians should be excluded from the operations of the CSIS in its foreign information gathering activities. One could add that quite easily for greater certainty.

Senator Flynn: It does not abolish what you have described as agencies in the Departments of National Defence and External Affairs. They are not agencies in the proper sense of the word. They are merely a service within a department and they will continue. They have no distinct legal existence. They could continue to target Canadians, but they would not be able to do it unless they used the agency described in clause 22. I do not know that they could continue to gather intelligence on Canadians by ordinary means. There is no possibility of knowing or controlling those activities.

The Chairman: That is my very point. When they are using extraordinary means, then they have to go through the SCRS and, in that manner, it seems to me that the clause, if perhaps it were clarified along the lines that I have described, could provide a check, which some people during the McDonald inquiry and, in fact, in this committee have said is necessary, to keep the military off the campuses and so on where they might, although it is to hope they would not, be targeting Canadians.

Hon. Mr. Pepin: Am I wrong in believing that when you speak of the existence of agencies which I mentioned you would give a rather particular status to the communication security establishment which has a much more active part?

Senator Flynn: This legislation does not give that special status, nor does it abolish these agencies; that is all I said.

[*Traduction*]

présente loi, d'autres organismes qui participent à la collecte de renseignements et ces organismes sont essentiellement les ministères des Affaires extérieures et de la Défense nationale.

Deuxièmement, les activités de ces organismes visent principalement les étrangers, y compris ceux qui se trouvent au Canada.

Troisièmement, le gouvernement ne veut pas que ces organismes agissent contre des Canadiens.

Pour s'assurer du respect de ces conditions, il faut assujettir ces organismes à une responsabilité redditionnelle et pour atteindre cet objectif, on a prévu implicitement à l'article 18 que le SCRS aurait la monopole des activités de pistage et que, muni d'un certificat du ministre, il assurerait, en application de la loi qu'elles ne seraient pas conduites contre des Canadiens. Cette pratique sera renforcée grâce au système de responsabilité redditionnelle énoncé dans la loi et qui comprend, d'une part, le ministre et, d'autre part, les juges, le comité de révision et l'inspecteur général.

Si telle est l'intention de la loi, ma question est la suivante: Est-ce que l'article ne doit pas le stipuler? IL le fait implicitement, mais devrait le faire explicitement.

L'honorable M. Pepin: Je crois qu'il existe un projet d'amendement qui dira explicitement que les Canadiens ne doivent pas faire l'objet des activités de collecte de renseignements étrangers du SCRS. Il serait assez facile d'ajouter cette précision.

Le sénateur Flynn: Le projet de loi n'abolit pas les organismes que vous me décrivez au sein des ministères de la Défense nationale et des Affaires extérieures. Il ne s'agit pas réellement d'organismes au sens propre du terme. Il s'agit simplement de services dans les ministères et ils pourront poursuivre leurs activités. Ils n'ont aucune existence légale distincte. Le service pourrait continuer d'enquêter sur des Canadiens mais il ne pourrait le faire que par l'entremise du service décrit à l'article 22. Je ne sais pas s'il pourrait continuer de recueillir des renseignements sur les Canadiens par des moyens habituels. Il est impossible de connaître ces activités et de les contrôler.

Le président: C'est là où je veux en venir. Lorsqu'ils utilisent des moyens extraordinaires, ils doivent le faire par l'entremise du SCRS et, pour cette raison, il me semble que l'article, s'il était rendu plus explicite de la façon que j'ai décrite, pourrait assurer un contrôle que certaines personnes, dans leurs témoignages devant la Commission McDonald et devant ce Comité, ont jugé nécessaire pour empêcher que les militaires n'envahissent les campus, etc, où ils pourrait—même si on espère le contraire—enquêter sur des Canadiens.

L'honorable M. Pepin: Ai-je tort de croire que des quatre organismes dont j'ai parlé, vous accorderiez un statut particulier au Centre de la sécurité des télécommunications qui joue un rôle beaucoup plus actif?

Le sénateur Flynn: La présente loi n'accorde pas de statut spécial à ces organismes et ne les abolit pas; c'est tout ce que j'ai dit.

[*Text*]

Hon. Mr. Pepin: You do not want to abolish this one?

Senator Flynn: We are not invited to do that at this time. It is completely outside of our mandate. I am merely discussing the effect of this legislation.

Hon. Mr. Pepin: I used the opportunity this morning to avow its existence.

Senator Flynn: I think many people would avow it.

Hon. Mr. Pepin: I agree with you.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister, for giving us your time. Your appearance has contributed greatly to our proceedings.

The committee will adjourn. We will now meet informally, without witnesses, in Room 263-S.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

L'honorable M. Pepin: Et vous ne voulez pas abolir celui-ci?

Le sénateur Flynn: On ne nous invite pas à le faire à l'heure actuelle. Cela échappe complètement à notre mandat. Je ne fait que discuter de l'incidence de cette loi.

L'honorable M. Pepin: J'ai profité de l'occasion qui m'était donnée ce matin pour admettre son existence.

Le sénateur Flynn: De nombreuses personnes en ferait autant.

L'honorable M. Pepin: J'en conviens.

Le président: Merci, monsieur le ministre, d'avoir été des nôtres. Votre témoignage nous sera des plus utiles.

Le Comité suspendra ses travaux. Nous nous réunirons maintenant officieusement, sans témoins, à la pièce 263-S.

La séance est levée.

First Session
Thirty-second Parliament, 1983

Première session
trente-deuxième législature, 1983

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Special Committee of the Senate on the

Canadian Security Intelligence Service

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial spécial du

Service canadien du renseignement de sécurité

Chairman:
The Honourable P. M. PITFIELD

Président:
L'honorable P. M. PITFIELD

Tuesday, September 27, 1983

Mardi 27 septembre 1983

Issue No. 12

Fascicule n° 12

The subject-matter of Bill C-157, intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act"

Délibérations du projet de loi C-157, intitulé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of External Affairs:

Mr. Marcel Massé, Under-Secretary for External Affairs.

From The R.C.M.P. Veterans' Association:

Mr. A. Blake McIntosh, President;
Mr. John Ewashko, Dominion Secretary;
Mr. James Bilton, Chairman, Welfare Committee;
Mr. Joe Borsa, Chairman, Membership;
Mr. Ivan Rolstone, Member, Ottawa Division.

Du ministère des Affaires extérieures:

M. Marcel Massé, sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

De l'Association des anciens membres:

M. A. Blake McIntosh, président;
M. John Ewashko, secrétaire national;
M. James Bilton, président, Comité du bien-être;
M. Joe Borsa, président des membres;
M. Ivan Rolstone, membre de la section d'Ottawa.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Special Committee of the Senate on the

Canadian Security Intelligence Service

Chairman:
The Honourable P. M. PITFIELD

Tuesday, September 27, 1983

Issue No. 12

Twelfth Proceedings on

The subject-matter of Bill C-157, intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act"

WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial spécial du

Service canadien du renseignement de sécurité

Président:
L'honorable P. M. PITFIELD

Le mardi 27 septembre 1983

Fascicule nº 12

Douzième fascicule concernant

La teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité»

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE
ON THE CANADIAN SECURITY
INTELLIGENCE SERVICE

The Honourable P. M. Pitfield, *Chairman*
The Honourable Sidney L. Buckwold, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Balfour
Buckwold
Flynn
Godfrey
Kelly
Lapointe
Nurgitz
Olson
Pitfield
Riel
Riley

COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL
DU SERVICE CANADIEN DU
RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Président: L'honorable P. M. Pitfield
Vice-président: L'honorable Sidney L. Buckwold

Les honorables sénateurs:

Balfour
Buckwold
Flynn
Godfrey
Kelly
Lapointe
Nurgitz
Olson
Pitfield
Riel
Riley

(Quorum 4)

Les greffiers du comité

Erika Bruce

Timothy Ross Wilson

Clerks of the Committee

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, June 29, 1983:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion, as modified, of the Honourable Senator Olson, P.C., seconded by the Honourable Senator Frith:

That a Special Committee of the Senate be appointed to examine and consider the subject-matter of the Bill C-157, intituled: "An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact an Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof or in relation thereto", in advance of the said Bill coming before the Senate;

That the Committee have power to send for person, papers and records, to examine witnesses, to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee and to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee submit their report not later than 27th October, 1983;

That the Committee have power to act jointly with any committee appointed by the other place to examine the subject-matter of the aforementioned Bill; and

That a Message be sent to the House of Commons to request that House, if it deems it advisable, to appoint a committee to act jointly with that already chosen by this House.

After debate, and—

The question being put on the motion, as modified, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That changes in the membership of the Special Committee of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act may be made by notification thereof, signed by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to government members, and by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to opposition members, being filed with the Clerk of the Senate who shall cause the same to be printed in the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of that sitting, or of the next sitting thereafter, as the case may be.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That Rule 66(1)(*b*) be suspended in relation to the nomination of Senators to serve on the Special Committee

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 29 juin 1983:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Olson, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Frith,

Qu'un comité spécial du Sénat soit formé pour étudier la teneur du projet de loi C-157, intitulé: «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans les domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative», avant que ce projet de loi ne soit soumis au Sénat,

Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire produire des documents et des dossiers, à interroger des témoins, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages qu'il juge à propos et à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le comité présente son rapport au plus tard le 27 octobre 1983;

Que le comité soit autorisé à agir conjointement avec tout comité formé par l'autre endroit pour étudier la teneur du projet de loi mentionné ci-dessus; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes, la priant, si elle le juge opportun, de former un comité chargé d'agir conjointement avec celui déjà formé par le Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, sur division.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que les changements apportés à la composition du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité puissent être effectués sur avis signé par le leader du gouvernement au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres du gouvernement, et par le leader de l'opposition au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres de l'opposition, avis déposé auprès du greffier du Sénat qui le fera imprimer dans les *Procès-verbaux du Sénat* de la séance du même jour, ou de la séance suivante, selon le cas.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que l'application de l'article 66(1)*b*) du Règlement soit suspendue à l'égard de la nomination des sénateurs qui

of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act; and

That the following Senators be appointed to act on the said Special Committee, namely, the Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel and Riley.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

feront partie du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité; et

Que les sénateurs dont les noms suivent soient désignés pour faire partie dudit comité spécial, à savoir: les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel et Riley.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, SEPTEMBER 27, 1983
(20)

[*Text*]

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day at 2:50 p.m., the Vice-Chairman, the Honourable Senator Buckwold, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Lapointe, Nurgitz, and Riley. (7)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Frith.

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Messrs. Donald Macdonald and Philip Rosen, Research Officers.

Witnesses:

Dr. Donald Whiteside, President, Canadian Rights and Liberties Federation.

From the Canadian Bar Association:

Mr. Robert M. McKercher, Q.C., President;

Mr. Victor Paisley, Chairman of CBA Special Committee on Bill C-157;

Mr. Donald G. Bishop, Member;

Mr. Michel Côté, Q.C., Member.

From the R.C.M.P. Security Service:

Sgt Yvon R. Gingras;

Mr. Raphael H. Schachter, Barrister and Solicitor;

Mr. Victor Carbonneau, Legal Counsel;

Mr. Jack Waissman, Barrister and Solicitor.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter of Bill C-157 intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act."

The witnesses made statements and answered questions.

At 4:56 p.m., the sitting was suspended.

At 5:00 p.m., the sitting was resumed.

At 6:09 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Erika Bruce

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 27 SEPTEMBRE 1983
(20)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité se réunit aujourd'hui à 14 h 50 sous la présidence de l'honorable sénateur Buckwold (vice-président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Lapointe, Nurgitz et Riley (7).

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Frith.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: MM. Donald Macdonald et Philip Rosen, chargés de recherche.

Témoins:

M. Donald Whiteside, président, Fédération canadienne des droits et libertés.

De l'Association du Barreau canadien:

M. Robert M. McKercher, c.r., président;

M. Victor Paisley, président du Comité spécial de l'ABC sur le projet de loi C-157;

M. Donald G. Bishop, membre;

M. Michel Côté, c.r., membre.

Du Service de sécurité de la GRC:

Sgt Yvon R. Gingras;

M. Raphael H. Schachter, avocat;

M. Victor Carbonneau, conseiller juridique;

M. Jack Waissman, avocat.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 juin 1983, le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de loi C-157 intitulé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité.»

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

A 16 h 56, le Comité suspend ses travaux.

A 17 heures, le Comité reprend ses travaux.

A 18 h 09, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, September 27, 1983.

[*Text*]

The Special Senate Committee on a Canadian Security Intelligence Service, to which was referred the subject matter of Bill C-157, to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact an act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain acts in consequence thereof or in relation thereto, met this day at 2.45 p.m. to consider the subject matter of the bill.

Senator Sidney L. Buckwold (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, I regret that the meeting was delayed slightly. Senator Pitfield is away today, so I will be occupying the chair. Our first witness is the representative of the Canadian Rights and Liberties Federation, Dr. Donald Whiteside, the President. Dr. Whiteside, will you please make your introductory statement, following which we shall have questions.

Dr. Donald Whiteside, President, Canadian Rights and Liberties Federation: Thank you. I believe the brief has been circulated. We made it relatively short, because it is difficult and unusual for us to respond to proposed legislation after it has been announced publicly that it is to be withdrawn and revised. We are sure that some honourable senators on the committee feel the same frustration that we do with the process that the government has followed with regard to Bill C-157. Perhaps, however, we can salvage something from the time and effort that has been invested in examining such an important and complex piece of legislation.

When Bill C-157 was tabled in the House of Commons in May, our immediate reaction was that the government had adopted a very different perspective from the one which we hold. We believe that the central issue in any security legislation is not how to ensure that the security service is unrestricted by the rule of law, but rather how to ensure that the rights of citizens are protected against the arbitrary use of power and authority by the government of the day. We consider that this bill is fundamentally flawed because it has adopted the wrong perspective. We are convinced that this bill is so flawed that it cannot be successfully amended. We are, therefore, very pleased that it will be allowed to die on the order paper. Despite this, we believe that it is important to summarize five major problems with Bill C-157. These problems have been raised before by other groups and addressed in great detail; so we will emphasize just the basic principles.

The first major problem is with the definition of what constitutes a threat to national security. The definition obviously is too vague, and you have heard witness after witness tell you about the problems with that particular area.

We believe that the functions assigned to the Security Intelligence Service are too broad and, in fact, impose no limits on what the Security Service would be allowed to do.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 27 septembre 1983

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité auquel a été renvoyé le projet de loi C-157 constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans les domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence de façon corrélative, se réunit aujourd'hui à 14 h 45 pour en étudier la teneur.

Le sénateur Sidney L. Buckwold (*vice-président*) occupe le fauteuil.

Le vice-président: Honorables sénateurs, il est regrettable qu'on ait dû remettre légèrement le début de la séance. Comme le sénateur Pitfield n'est pas ici aujourd'hui, je le remplacerai. Nous accueillons comme premier témoin le président de la Fédération canadienne des droits et libertés, M. Donald Whiteside. Monsieur Whiteside, auriez-vous l'obligeance de faire votre déclaration préliminaire et de répondre ensuite aux questions que nous vous poserons.

M. Donald Whiteside, président, Fédération canadienne des droits et libertés: Merci. Je crois qu'on a remis un exemplaire du mémoire aux sénateurs. Notre mémoire est assez succinct étant donné qu'il est difficile et inhabituel pour nous de parler d'un projet de loi une fois que l'on a annoncé publiquement qu'il sera retiré et révisé. Nous sommes convaincus que certains honorables sénateurs du Comité sont tout aussi déçus que nous de la façon de procéder du gouvernement en ce qui concerne le projet de loi C-157. Peut-être parviendrons-nous à retirer quelque chose de tout ce temps consacré à l'étude d'un projet de loi aussi important et aussi complexe.

Lorsque le projet de loi C-157 a été déposé à la Chambre des communes en mai, nous avons pensé sur le coup que le gouvernement avait adopté un point de vue très différent du nôtre. Nous estimons que, dans toute mesure législative touchant la sécurité, l'essentiel n'est pas de trouver les moyens permettant d'assurer que le Service de sécurité ne soit assujetti à aucune loi, mais plutôt de trouver les moyens permettant d'assurer que les droits des citoyens sont protégés contre le recours arbitraire par le gouvernement en place à son pouvoir et à son autorité. Comme ce projet de loi ne correspond pas à notre point de vue, il est fondamentalement imparfait. Il est à ce point imparfait que nous sommes convaincus qu'il ne peut être modifié avec succès. Nous sommes donc très heureux qu'on le laisse mourir au feuilleton. Nous croyons malgré tout qu'il est important de résumer les cinq principaux problèmes que comporte le projet de loi C-157. Comme d'autres groupes les ont soulevés et en ont parlé dans les moindres détails, nous n'insisterons que sur les principes fondamentaux.

Le premier problème d'envergure concerne la définition de ce qui constitue une menace envers la sécurité nationale. La définition est de toute évidence trop vague et maints témoins vous ont fait part des prolèmes que cela suscitait.

Nous croyons que les fonctions attribuées au Service du renseignement de sécurité sont trop importantes et n'imposent en fait aucune limite au Service.

[*Text*]

We also believe that the powers given to the Security Service are unnecessary and excessive, at least in a democratic society. Given these excessive powers we believe that the safeguards in the bill are inadequate.

Finally, we believe that the proposed legislation very greatly lacks effective accountability. There are many other problems which have been brought to your attention by other groups. We share many of those concerns, but today we want to leave you with those five fundamental problems which we think cannot be ignored. Thank you.

The Deputy Chairman: Thank you, Dr. Whiteside. Before I call for questions, may I indicate that Dr. Whiteside is the President of the Canadian Rights and Liberties Federation, which organization, I presume, is made up of all the provincial associations which are federated into this national body.

Dr. Whiteside: Yes.

Senator Nurgitz: Briefly, since your five criticisms appeal to my own prejudices—

Senator Godfrey: Conclusions, not prejudices.

Senator Nurgitz: Yes, conclusions—but also my prejudices—I notice that you make no comment whatever on the subject of separate service.

Dr. Whiteside: That is true; there is a whole range of things that we have no commented on for the simple reason that we are a federation and it is very difficult for us to get everything together in the time frame that the Senate adopted. Personally, it seems to me that there are arguments on both sides. For the life of me, I cannot figure out which side would hold sway. It seems to me that one could argue very persuasively that the security service should be imbedded within the organizational structure which has a chain of command that is well recognized, and so on. That makes a lot of sense. At the same time, it makes sense to argue that the paramilitary force, where the security service is now located, is probably too strong and it should be divided. On balance, I personally would tend to go outside of the RCMP for the security service. But I know that some member organizations do not think that way and I believe that tomorrow you will be hearing from the B.C. Civil Liberties Association which will argue from the other side of the coin.

Senator Nurgitz: So that I may understand you, on the five points you have raised, there is consensus among your organizations.

Dr. Whiteside: Yes.

Senator Nurgitz: To be fair to you, I take it that on the question of separate service you have given us your personal comments.

Dr. Whiteside: Yes.

Senator Nurgitz: Referring to your comments on frustration when dealing with a bill, I take it that you are aware that we are dealing with the subject matter of the bill and not the bill. We are dealing with the question of a separate security intelligence service.

Dr. Whiteside: Originally that is what we understood the brief to be, namely, a more philosophical approach to what

[*Traduction*]

Nous estimons également que les pouvoirs conférés au Service du renseignement de sécurité sont inutiles et excessifs, du moins dans une société démocratique. Compte tenu de ces pouvoirs excessifs, nous croyons que les protections prévues dans le projet de loi sont inadéquates.

Enfin, nous trouvons que le projet de loi ne traite pas suffisamment de la responsabilité. D'autres groupes vous ont signalé de nombreux autres problèmes dont une bonne partie nous préoccupent également. Je me contenterai toutefois aujourd'hui de souligner les cinq problèmes fondamentaux qui, selon nous, ne doivent pas être passés sous silence.

Le vice-président: Merci, Monsieur Whiteside. Avant de vous donner le feu vert pour les questions, permettez-moi de mentionner que M. Whiteside est président de la Fédération canadienne des droits et libertés, organisation nationale regroupant, je suppose, toutes les associations provinciales.

M. Whiteside: Oui.

Le sénateur Nurgitz: En peu de mots, étant donné que vos cinq critiques correspondent à mes propres préjugés . . .

Le sénateur Godfrey: Conclusions et non préjugés.

Le sénateur Nurgitz: Oui à mes conclusions ainsi qu'à mes préjugés. Je remarque que vous ne faites aucune observation au sujet de la création d'un service distinct.

M. Whiteside: C'est exact; il y a une foule de choses dont nous ne parlons pas pour la simple raison que nous sommes une fédération et qu'il est très difficile pour nous de rassembler toutes les données tout en respectant les délais que le Sénat a fixés. Personnellement, il me semble qu'il y a des arguments pour et contre. Je ne saurais absolument pas dire de quel côté pencherait davantage la balance. Il me semble qu'on pourrait nous persuader que le Service du renseignement de sécurité pourrait être intégré à une organisation dont les divers commandements seraient bien reconnus et ainsi de suite. Cela est très logique. On pourrait également argumenter que la force paramilitaire dont fait maintenant partie le Service de sécurité est probablement trop importante et devrait être fractionnée. Tout compte fait, j'aurais quant à moi tendance à créer un service distinct. Je sais toutefois que certaines organisations membres ne partagent pas mon avis et je crois que vous entendrez demain la B.C. Civil Liberties Association opter pour l'autre solution.

Le sénateur Nurgitz: Dois-je conclure que les organisations que vous représentez s'entendent sur les cinq points que vous avez soulevés.

M. Whiteside: Oui.

Le sénateur Nurgitz: Si je vous comprends bien, en ce qui concerne la question du service distinct, vous nous avez donné votre opinion personnelle.

M. Whiteside: Oui.

Le sénateur Nurgitz: En ce qui concerne les observations qu'appellent votre frustration à l'égard d'un projet de loi, je suppose que vous savez que nous étudions la teneur du projet de loi et non le projet de loi lui-même? Nous nous penchons sur la question de la création d'un service du renseignement de sécurité distinct.

M. Whiteside: C'est l'idée que nous avions en tête lors que nous avons procédé à la rédaction de notre mémoire, à savoir

[*Text*]

was going on. But as we looked at the proceedings, it seemed as if everyone was going on chapter and verse. So we thought that chapter and verse was going to be the name of the game, and we tended to think in that direction also.

The Deputy Chairman: In looking at the subject matter, you cannot help but look at the bill; and obviously representations are made on the basis of what is contained in the bill—and also the implications. But I believe that Senator Nurgitz's point is very well taken. The fact that the minister has announced that the bill will be reviewed would attach even more importance to the ideas given by witnesses because it would help this committee in its recommendations. If the bill is to be rewritten it is important that the committee have the various points of view. With that in mind, I personally would have wished to see a more detailed brief from you, because we could have learned something about wording and the different shades of meaning—because sometimes these matters do become questions of shades of meaning.

Senator Godfrey: I was about to say the same thing. Dr. Whiteside, I do not understand your frustration. Before I agreed to become a member of this committee, I had a pledge from the minister that he would listen to what we said; therefore we hope that our report will be the basis for the new bill and therefore every input is helpful.

Dr. Whiteside: The frustration I was referring to was conveyed in a letter to the committee earlier on when the time restraints were imposed. The very fact that our structure is spread across Canada, makes it difficult to meet time deadlines. This month the Committee on Affirmative Action wants its brief. Also, the Committee on Visible Minorities wants its brief. They are voluntary organizations spread across the country, and we are trying to see if people can give us more time to respond. If we have the time, then I think we can do a better job.

Senator Godfrey: I am not completely familiar with your association. How do you differ from the Canadian Civil Liberties Association?

Dr. Whiteside: Basically there is an organizational dispute. There is no philosophical dispute. In 1972 the organizations that existed in Canada decided to form a federation, and Toronto decided to stay out and keep its name as the Canadian Civil Liberties Association. All of the other existing organizations, with the exception of one or two, became part of the federation. So we represent the associations across Canada, by and large, except Toronto—and there is an organization in Winnipeg.

Senator Godfrey: So the Canadian Civil Liberties Association is in Toronto.

Dr. Whiteside: They recruit individual memberships. So they are a national organization in a different sense from

[*Traduction*]

une approche plus philosophique de la question. Au fur et à mesure que nous lisions les délibérations, il semblait toutefois que tout le monde avait tendance à entrer dans les détails. Nous avons cru qu'il s'agirait là des règles du jeu et nous avons en tendance à nous diriger également de ce côté.

Le vice-président: Lorsqu'on étudie la teneur d'un projet de loi, il est impossible de ne pas y jeter un coup d'œil. Les obversations sont de toute évidence faites en fonction de ce que contient le projet de loi et de ses répercussions. Mais je crois que le point soulevé par le sénateur Nurgitz est très bien accepté. Le fait que le ministre ait annoncé que le projet de loi serait réétudié attache encore plus d'importance aux idées avancées par les témoins car cela aidera notre comité à faire ses recommandations. Si le projet de loi doit être rédigé de nouveau, il est important que le comité entende les divers points de vue. Compte tenu de cela, j'aurais personnellement souhaité que vous présentiez un mémoire plus détaillé. Nous aurions pu ainsi apprendre quelque chose au sujet du libellé et des différents points obscurs, étant donné qu'il arrive que ces questions comportent des points obscurs.

Le sénateur Godfrey: J'allais dire la même chose. Monsieur Whiteside, je ne comprends pas votre frustration. Avant que j'accepte de siéger à ce comité, le ministre m'avait donné sa parole qu'il tiendrait compte de notre rapport. Nous espérons que notre rapport servira de fondement au nouveau projet de loi. Tout apport nous est donc utile.

M. Whiteside: La frustration à laquelle je fais allusion avait été exprimée dans une lettre que nous avions fait parvenir au Comité lorsque les délais ont été imposés. Du simple fait que les associations que nous représentons se trouvent aux quatre coins du pays, il est difficile de respecter des délais. Ce mois-si, c'est le Comité sur l'action positive qui nous demande un mémoire. Il y a également le Comité spécial sur la participation de minorités visibles à la société canadienne. Il s'agit d'organisations bénévoles et nous tentons de déterminer si l'on peut nous donner plus de temps pour répondre. Si nous disposons de plus de temps, nous serons probablement en mesure de faire du meilleur travail.

Le sénateur Godfrey: Je ne connais pas très bien votre association. En quoi se distingue-t-elle de l'Association canadienne pour les libertés civiles?

M. Whiteside: Les différences concernent l'organisation. Il n'y a pas de divergence au point de vue des idées. En 1972, les diverses organisations qui existaient au Canada ont décidé de former une fédération. La ville de Toronto a alors préféré ne pas se joindre à la fédération et faire bande à part sous l'ancien nom, celui d'Association canadienne pour les libertés civiles. Toutes les autres organisations qui existaient à l'époque, à l'exception d'une ou deux, se sont jointes à la fédération. Nous représentons donc pour ainsi dire toutes les associations canadiennes, à l'exception de Toronto—ainsi qu'une organisation de Winnipeg.

Le sénateur Godfrey: L'Association canadienne pour les libertés civiles a donc son siège à Toronto.

M. Whiteside: Elle recrute des membres individuels. Il s'agit donc d'une organisation nationale tout à fait différente

[*Text*]

ourselves. We are truly a federation. The name of the other one is the Canadian Civil Liberties Association.

Senator Nurgitz: May I ask why the Manitoba Association of Rights and Liberties is not a member?

Dr. Whiteside: I think you would have to ask them. Essentially, when we were formed there was an organization in Manitoba but it died and in 1978 another organization came into being, and that organization has kept, more or less, strong ties with the Toronto group. We hope that some day we will all get together, but as it stands there are two national organizations with different power bases, if you will.

Senator Lapointe: If you have been invited to present so many briefs to so many associations, you cannot complain that Canada is not democratic enough.

Dr. Whiteside: No but we would like a little more time to respond. We have views and some of them are strong ones, but the problem is we need a little time to present them.

Senator Lapointe: Can you say what powers you feel are excessive?

Dr. Whiteside: These are views that we haven't cleared with all the organizations, but I think that all the organizations would go along with them. First, we have argued that they are unnecessary because we think that the Criminal Code and the Official Secrets Act could be amended slightly, if necessary, to encompass the same sort of security we are talking about here. In terms of being excessive, clause 21(1) which deals with "reasonable action" is very broad. You could drive a truck through it. One of the problem is that everything is reasonable and we would like to see some things not classified as "reasonable". We are concerned about clause 23, particularly the part that states "notwithstanding any of the laws". That is very broad and gives excessive power. We would argue when the chips are down that confidential records such as census records, medical records and so on should remain confidential. What you have to do in this legislation—and Mr. Kaplan has mentioned it time and again—is try to arrive at a balance. Our view is that this legislation doesn't provide that balance, that it is too much to one side. Essentially we are sacrificing too much freedom for a measure of security which may not be available. We may end up with almost absolute security.

Senator Lapointe: How are the controls too weak?

Dr. Whiteside: We argue that the safeguards are inadequate. We are mostly concerned about the warrant procedure. It seems that this legislation ignores the recommendations of the McDonald Commission which we thought were reasonable. It also ignores the existing provisions in the Criminal Code such as sections 178.12 and 180. At least those sections

[*Traduction*]

de la nôtre. Nous sommes vraiment une fédération. Le nom de l'autre organisation est l'Association canadienne pour les libertés civiles.

Le sénateur Nurgits: Puis-je vous demander pourquoi l'Association manitobaine pour les droits et libertés ne fait pas partie de votre fédération?

M. Whiteside: Je crois qu'il faudrait le demander à ses membres. Fondamentalement, lorsque nous avons constitué notre fédération, il y avait au Manitoba une organisation qui a été démantelée par la suite. En 1978 une autre organisation a été créée, organisation qui a plus ou moins conservé des liens très étroits avec le groupe de Toronto. Il est à espérer qu'un jour nous nous grouperons. A l'heure actuelle, toutefois, il existe deux organisations nationales ayant des bases différentes, si vous voulez.

Le sénateur Lapointe: Si l'on vous a demandé de présenter tant de mémoires à tant d'associations, vous ne pouvez pas prétendre que le Canada n'est pas suffisamment démocratique.

M. Whiteside: Non, mais nous aimerions qu'on nous donne un peu plus de temps pour répondre. Nous avons des opinions et certaines d'entre elles sont très arrêtées. Le problème réside dans le fait qu'il nous faut plus de temps pour les présenter.

Le sénateur Lapointe: Pouvez-vous nous dire quels pouvoirs sont selon vous excessifs?

M. Whiteside: Voilà des points de vue que nous n'avons pas bien éclaircis avec toutes les organisations. Je crois toutefois qu'elles seraient toutes d'accord avec ce que je vais dire. Premièrement, ces pouvoirs sont selon nous inutiles car nous croyons que le Code criminel et la Loi sur les secrets officiels pourraient être au besoin modifiés légèrement, de manière à inclure le genre de sécurité dont nous parlons ici. Lorsqu'on parle d'excès, le paragraphe 21(1) qui traite des «actes justifiables» est très général. Il pourrait prêter à de nombreuses interprétations. Un des problèmes, c'est que tout est justifiable, et nous aimerions que certaines choses ne soient pas classées dans cette catégorie. Nous nous posons des questions au sujet de l'article 23, surtout en ce qui a trait à l'expression «par dérogation à toute autre règle de droit». Il s'agit là d'un article très général qui confère un pouvoir prodigieux. Nous sommes d'avis que, dans les moments cruciaux, les dossiers confidentiels comme les dossiers du recensement, les dossiers médicaux et ainsi de suite, devraient le rester. Ce qu'il vous faut faire avec ce projet de loi—et M. Kaplan l'a dit à maintes reprises—c'est de tenter d'arriver à un équilibre. Nous estimons que ce projet de loi n'y parvient pas, qu'il penche trop d'un côté. Nous sacrifions beaucoup trop de libertés pour en arriver à une sécurité qui est peut-être impossible à atteindre. Nous parviendrons peut-être à une sécurité quasi absolue.

Le sénateur Lapointe: En quoi les contrôles sont-ils trop faibles?

M. Whiteside: Nous estimons que les protections sont inadéquates. Nous nous inquiétons surtout de la procédure ayant trait au mandat. Il semble que ce projet de loi ne tienne pas compte des recommandations de la Commission MacDonald qui, à notre avis, étaient raisonnables. Il ne tient pas non plus compte des dispositions contenues dans le Code criminel au

[*Text*]

have some tests that can be applied to determine whether or not a warrant should be given out. But by asking for a warrant on the basis that it is felt to be a reasonable request is not very much of a safeguard. Even if that safeguard were in this legislation, clause 23 allows the security service to exceed the powers of the warrant, if it is reasonable. Again, the phrase "if it is reasonable" is found throughout the legislation and it is difficult to pin down. The basic problem we come down to with regard to the safeguards is that since the mandate is so vague and so broad, it is probably impossible to delineate any safeguards before something happens because it covers so much. How can you have safeguards on paper for actions that conceivably cover the waterfront? Probably the biggest danger is that given a wide or broad mandate, it is very difficult to build in safeguards in advance. Given the fact that we are dealing with a security service, how will the public ever know whether something is wrong to the point that safeguards should be put in place? There are no corrective mechanisms except within the service itself.

Senator Godfrey: There is a review committee, inspector general, the right to appeal.

Dr. Whiteside: Right, but the likelihood of something getting into court is pretty remote. The complaint procedure, while it gives some opportunity for redress, does not offer very much. The person cannot appear as a witness, cannot challenge what is said and it is entirely possible that the person would not even see the report because there is the provision that the report may be sent to the complainant. So the review procedure isn't as effective as I think it could be.

Senator Godfrey: That is not quite as dogmatic as your first statement.

Dr. Whiteside: I tend to go off on one side and you have to catch me now and then.

Senator Godfrey: Yes, you are overstating the case.

Dr. Whiteside: Yes.

Senator Lapointe: Are you in favour of the agency dealing with espionage?

Dr. Whiteside: With this legislation?

Senator Lapointe: Yes.

Dr. Whiteside: We are totally opposed to this legislation.

Senator Lapointe: Totally?

Dr. Whiteside: Yes.

Senator Lapointe: Do you want spies to go around in Canada freely?

Dr. Whiteside: I did not say that. I said that we are opposed to Bill C-157. If we are speaking of other legislation, then that is different.

The Deputy Chairman: Do you think there should be legislation or that the matter should be covered by the Criminal Code or the Official Secrets Act?

[*Traduction*]

paragraphe 178.12 et à l'article 180 par exemple. Ces articles prévient au moins des critères qui peuvent être appliqués lorsqu'il s'agit de déterminer si un mandat devrait être émis. Mais le fait de demander un mandat du simple fait que l'on juge que cela est justifié ne constitue pas une protection. Même si cette protection était prévue dans ce projet de loi, l'article 23 autorise le Service de sécurité à outrepasser les pouvoirs conférés par le mandat, si cela est justifié. Une fois de plus, on trouve partout dans le projet de loi cet adjectif «justifiable». C'est difficile de mettre le doigt sur le problème. Le principal problème que nous voyons en ce qui concerne les protections, c'est qu'étant donné l'imprécision et la généralité du mandat, il est probablement impossible de préciser d'avance les protections. Comment prévoir alors des protections pour des actions qui, on peut le présumer, englobe tout? Le plus grand danger c'est probablement que compte tenu d'un mandat général il est très difficile de prévoir à l'avance des protections. Étant donné que nous avons affaire à un service de sécurité, comment le public saura-t-il si quelque chose va mal au point que des protections devraient être prévues? Il n'y a aucun mécanisme correcteur si ce n'est au sein du service.

Le sénateur Godfrey: Il y a un comité de surveillance, un inspecteur général, le droit d'en appeler.

M. Whiteside: D'accord, mais il est peu vraisemblable qu'une affaire aille devant les tribunaux. Bien que la procédure de griefs laisse entrevoir un redressement, elle n'offre pas grand chose. La personne ne peut comparaître comme témoin, ne peut contester ce qui est dit. Il est même tout à fait possible que la personne ne puisse voir le rapport, étant donné qu'il est prévu qu'il puisse être envoyé au plaignant. La procédure ayant trait à la surveillance n'est donc pas aussi efficace qu'elle le pourrait selon moi.

Le sénateur Godfrey: Voilà que vous êtes moins dogmatique.

M. Whiteside: J'ai tendance à pencher d'un côté et il faut qu'on me ramène au centre de temps en temps.

Le sénateur Godfrey: Vous exagérez l'affaire.

M. Whiteside: Oui.

Le sénateur Lapointe: Croyez-vous que les services devraient s'occuper d'espionnage?

M. Whiteside: Avec ce projet de loi?

Le sénateur Lapointe: Oui.

M. Whiteside: Nous nous opposons entièrement à ce projet de loi.

Le sénateur Lapointe: Entièrement?

M. Whiteside: Oui.

Le sénateur Lapointe: Voulez-vous que des espions se promènent librement au Canada?

M. Whiteside: Ce n'est pas ce que j'ai dit. J'ai dit que nous nous opposions au projet de loi C-157. Si nous parlons d'un autre projet de loi, alors c'est différent.

Le vice-président: Croyez-vous qu'il faudrait rédiger un projet de loi ou que cette question devrait être traitée dans le Code criminel ou dans la Loi sur les secrets officiels?

[*Text*]

Dr. Whiteside: I think it should be covered by the Official Secrets Act and the Criminal Code and I don't know whether there should be a separate service. Some people within our group will argue that there should be a separate intelligence service and others would argue against it.

Senator Lapointe: The Criminal Code deals with acts which have been committed. So if there are only suspicions, the Criminal Code is of no use.

Dr. Whiteside: I guess that would be one of our fundamental complaints about this legislation; namely, that it is trying to anticipate so much that, in fact, it will take away all our freedoms.

Senator Godfrey: Oh, oh, all our freedoms?

Dr. Whiteside: A lot of them.

Senator Godfrey: That is better.

Dr. Whiteside: I am willing to have a fall of acquisition. At least, it is a threat. In our computer age where people are collecting so much information, it could be a real danger. We do not know to what extent this could grow into something.

Senator Lapointe: So you prefer, for example, that sabotage take place rather than trying to prevent it?

Dr. Whiteside: I guess I tend to look at the way we have been functioning for a number of years and it seems to me to be fairly reasonable. We do from time to time think that the state has overstepped its boundaries but, by and large, I think that Canada has been well served by the existing forces. It certainly has not been demonstrated to us in any way—other than once in a while when the minister says that we have spies all over the place—that there is a need for a new security service.

The Deputy Chairman: There is already in place a security service. Do you accept that organization?

Dr. Whiteside: We don't know anything about it.

The Deputy Chairman: You are complaining abut it all the time.

Dr. Whiteside: Oh, no; now it is your turn. This is the first time we have appeared before your committee.

The Deputy Chairman: I do not mean you personally, I mean civil rights groups complaining about the powers of the RCMP and some of their activities in the security intelligence field.

Dr. Whiteside: There is no question about that but, remember, what we are always looking for is that balance. It would be irresponsible to argue too much on one side or the other. Nevertheless, the RCMP has been excessive in the performance of some of its duties and I think that that is fair game for criticism.

Senator Lapointe: We learned, for example, that there are some terrorists who have come into Canada. Do you prefer that they kill someone before we get them?

[*Traduction*]

M. Whiteside: Je crois que cette question devrait être traitée dans la Loi sur les secrets officiels et dans le Code criminel. Je ne sais toutefois pas s'il faudrait créer un service distinct. Certains d'entre nous estimerons que cela doit être fait tandis que d'autres sont d'avis contraire.

Le sénateur Lapointe: Le Code criminel traite d'infractions qui ont été commises. Ainsi, s'il n'y a que des soupçons, le Code criminel ne sert à rien.

M. Whiteside: Je suppose que c'est de cela dont nous nous plaindrions surtout, c'est-à-dire que ce projet de loi tente de prévoir tellement de choses, il nous privera en fait de toutes nos libertés.

Le sénateur Godfrey: De toutes nos libertés?

M. Whiteside: Un grand nombre d'entre elles.

Le sénateur Godfrey: C'est mieux.

M. Whiteside: Je prétends que le projet de loi constitue une menace réelle. En cette ère de l'électronique où les gens rassemblent tellement de données, cela pourrait être un véritable danger. Nous ne savons pas jusqu'à quel point les choses pourraient changer.

Le sénateur Lapointe: Vous préférez donc, par exemple, laisser libre cours au sabotage plutôt que de tenter d'y mettre fin?

M. Whiteside: Je suppose que j'ai tendance à analyser ce qui se passe depuis un certain nombre d'années et il me semble que les choses vont assez bien. Il nous arrive de croire que l'État a ses pouvoirs, mais, dans l'ensemble, je crois que le Canada est très bien servi avec les forces dont il dispose à l'heure actuelle. On ne nous a certainement pas prouvé—à part quelques occasions où le ministre dit que le pays fourmille d'espions—qu'il faut créer un nouveau service de sécurité.

Le vice-président: Nous avons déjà un service de sécurité. Acceptez-vous cette organisation?

M. Whiteside: Nous ne savons rien à son sujet.

Le vice-président: Vous vous en plaignez tout le temps.

M. Whiteside: Oh non; c'est maintenant votre tour. C'est la première fois que nous comparaissons devant votre Comité.

Le vice-président: Je ne veux pas dire vous personnellement; je veux parler des groupes qui défendent les droits civils et qui se plaignent des pouvoirs conférés à la G.R.C., ainsi que de certaines des activités auxquelles elle s'adonne dans le domaine du renseignement de sécurité.

M. Whiteside: Il n'y a pas de doute à ce sujet, mais rappelez-vous que nous recherchons constamment l'équilibre. Ce serait tout à fait irresponsable de notre part d'apporter plus d'arguments d'un côté que de l'autre. Il reste que la G.R.C. a outrepassé certains de ses pouvoirs et que cela en fait, je crois, une proie idéale pour les critiques.

Le sénateur Lapointe: Nous avons appris, par exemple, que certains terroristes sont entrés au Canada. Préférez-vous qu'ils tuent quelqu'un avant que nous mettions la main sur eux?

[*Text*]

Dr. Whiteside: I think it is good that the person take some action before you arrest him and put him in jail. You may have very good reason for assuming that someone is going to do something and then it seems prudent to watch him very carefully and get him before he does it; but he has to be taking some sort of action. It may well be that you could look at me and predict that I am going to fall off the chair, but you may be wrong. Certainly, you would not want to put me in jail for something that you are assuming.

It seems to me that you are on safer ground if the person actually does do something wrong, for example, something violent. We talk about overthrowing the government. The term "overthrowing the government" bothers people because it is difficult to know what "overthrowing" means. Is voting tantamount to overthrowing? Is going out and politicking against the government overthrowing? No. It seems to me that we are talking about force; we are talking about violence. We are talking about something that is really illegal, although the use of the word "illegal" bothers me. I had a friend who had an idea on how to eliminate crime. His central thesis was that all we had to do was define it out of existence. That was an intriguing idea because, in large measure, it is true. The only problem is that it really would become something else, not just crime.

I am a little bit concerned about words being changed. I rather like action. If a person is doing something, then at least you can say that the person is doing this. If a person is thinking about it then it's dicey.

Senator Godfrey: Just one block from where I live in Toronto there is a consul general's house. For the last seven weeks, night and day, it has been guarded very ostentatiously. The other day we heard that because the security service, I guess, found out—

Senator Flynn: It is not necessarily the security service there. You are mistaken. It may be a private security service.

Senator Godfrey: Funnily enough it is.

Senator Flynn: Then that has no relation at all to this bill.

Senator Godfrey: No. But what I am saying is that the reason they got worried—

Senator Flynn: Sure. The police can intervene then under the Criminal Code. That is something else.

Dr. Whiteside: There is a huge collection of data within this bill.

Senator Flynn: I am not defending everything the witness says but you should not mix apples and oranges here.

Senator Godfrey: No, but this is a political terrorist organization.

Senator Flynn: Any police force can look after that, without involving any security agency.

[*Traduction*]

M. Whiteside: Je crois qu'il vaut mieux laisser une personne poser un acte quelconque avant de l'arrêter et de la mettre en prison. Vous pouvez avoir de très bonnes raisons pour supposer qu'une personne fera quelque chose et il peut paraître prudent de la suivre de très près et de l'arrêter avant qu'elle n'agisse; mais elle doit poser un acte quelconque. Vous pourriez très bien me regarder et prévoir que je vais tomber de ma chaise, mais vous pouvez vous trompez. Évidemment, vous ne voudriez pas me mettre en prison pour un crime que vous supposez simplement que je vais commettre.

Il me semble qu'il est plus sûr d'attendre que la personne agisse, par un geste violent par exemple. Il est question de renverser le gouvernement. L'expression «renverser le gouvernement» est troublante parce qu'il est difficile de définir ce qu'est exactement un renversement. Le vote équivaut-il à un renversement? Est-ce un renversement que de critiquer le gouvernement? Non. Il me semble que nous parlons ici de force, de violence. Nous parlons d'un acte qui soit vraiment illégal, quoique l'emploi du mot «illégal» m'embête. Un ami à moi avait une idée sur la façon d'éliminer le crime. Sa thèse fondamentale consistait à définir le crime de telle sorte qu'il n'y en ait plus. C'était une idée intéressante puisque, dans une grande mesure, c'est possible. La seule difficulté, c'est que le crime prendrait véritablement une autre forme; cela ne se résumerait plus au crime.

Je m'inquiète quelque peu lorsqu'on change les mots. Je préfère l'action. Si une personne fait quelque chose, on peut dire au moins qu'elle a posé un geste. Si elle ne fait que l'envisager, alors c'est risqué.

Le sénateur Godfrey: A un pâté de maisons à peine de ma résidence à Toronto habite un consul général. Depuis sept semaines, sa maison a été gardée jour et nuit au vu et au su de tous. L'autre jour, nous avons appris que, parce que le Service de sécurité a découvert, je suppose . . .

Le sénateur Flynn: Il ne s'agit pas forcément du Service de sécurité. Vous vous trompez; il peut s'agir d'un service de sécurité privé.

Le sénateur Godfrey: C'est drôle, c'est exactement le cas.

Le sénateur Flynn: Alors, tout cela n'a aucun rapport avec le projet de loi.

Le sénateur Godfrey: Non, mais je dis que la raison pour laquelle ils ont commencé à s'inquiéter . . .

Le sénateur Flynn: Bien sûr; la police peut intervenir en invoquant le Code criminel. Il s'agit d'autre chose.

M. Whiteside: Il existe d'innombrables données dans ce projet de loi.

Le sénateur Flynn: Je ne tiens pas à défendre tout ce que prétend le témoin, mais j'estime qu'il ne faut pas tout mélanger.

Le sénateur Godfrey: Non, mais il s'agit d'une organisation terroriste politique.

Le sénateur Flynn: N'importe quelle force policière peut s'occuper de la chose sans que n'y prenne part un service de sécurité.

[*Text*]

Senator Lapointe: This bill is supposed to actually improve the situation. Do you consider that it would improve the actual situation where there is no safeguard at all, no precise mandate and no controls?

Dr. Whiteside: Obviously, there are some good features in the bill. But, again, we are looking at the balance and we are saying that the balance is so skewed to one side that the good features become lost in the badness of it, if you will. To accept the bill would be a mistake.

Senator Lapointe: You recognize that this agency does not put anyone in jail, it is only to discover something.

Dr. Whiteside: There is a dangerous element in here because they are allowed to collect information and share information with whomever they wish.

Senator Lapointe: Yes; but they do not put anyone in jail.

Dr. Whiteside: You can have people losing their jobs because of information which is shared without having an avenue of redress. I do not think that we would want our security service to be doing that.

The Deputy Chairman: They can do it now without any recourse at all. At least in this bill you will have some improvement.

Dr. Whiteside: What one should argue about is that it should not be allowed to do it now.

The Deputy Chairman: If there are no further questions then on behalf of the committee, I will express my thanks to Dr. Whiteside and his group. If, by any chance, Dr. Whiteside, you wish to give us any more detail, in view of the fact that you were under this sort of misconception in believing that we were just going through the motions, we would be glad to receive any further written briefs that you may pass on. This committee does much, much more than go through the motions. Thank you very much.

Honourable senators, our next delegation is from the Canadian Bar Association and we would ask their representatives to come forward.

I must admit, gentlemen, that we are surrounded by a great array of brilliant legal talent. I might also say that we have some brilliant legal talent on the other side as well. It will be very interesting to hear what this delegation has to say.

First of all, may I introduce to the members of the committee the President of the Canadian Bar Association, Mr. Robert H. McKercher, Q.C.

I take some pride in the fact that he is the president of the association. Honourable senators are obviously aware that he comes from Saskatoon. You may also be interested to know that the last president of the Canadian Medical Association is from Saskatoon. I want honourable senators to be aware that some very important organizations are being run from Saskatchewan. We are particularly proud of Mr. McKercher and the achievements he has made in the Bar Association.

[*Traduction*]

Le sénateur Lapointe: Le projet de loi dont il est question devrait en principe améliorer la situation. Croyez-vous qu'il peut en être ainsi lorsqu'il n'existe aucun mécanisme de sécurité, aucun mandat précis et aucun contrôle?

M. Whiteside: Manifestement, le projet de loi a du bon. Toutefois, nous l'avons considéré globalement et nous estimons que les bons éléments sont noyés parmi les mauvais, si je puis dire. Adopter le projet de loi serait une erreur.

Le sénateur Lapointe: Vous reconnaissez que cet organisme ne met personne en prison; son seul rôle est de découvrir des méfaits.

M. Whiteside: Ce qui est dangereux c'est que le Service est autorisé à recueillir des informations et à les communiquer à tous ceux qu'il désire.

Le sénateur Lapointe: Oui, mais il ne met personne en prison.

M. Whiteside: Certaines personnes peuvent perdre leur emploi par suite de la divulgation de renseignements, sans aucune voie de recours. Je ne crois pas que nous voudrions que notre Service de sécurité en soit la cause.

Le vice-président: Il peut déjà le faire à l'heure actuelle sans que l'intéressé n'ait aucun recours. Au moins, ce projet de loi améliore quelque peu la situation.

M. Whiteside: Nous devrions plutôt discuter de ce que le Service ne serait pas autorisé à faire.

Le vice-président: Si personne n'a d'autres questions à poser au nom du comité, je voudrais remercier M. Whiteside et son groupe. Si, par hasard, monsieur Whiteside, vous désirez nous donner plus de précisions, étant que vous croyiez, à tort, que notre rôle ne consistait qu'à écouter les témoignages pour la forme, nous serons heureux de prendre connaissance de tout autre mémoire que vous voudrez nous communiquer. Le Comité fait bien plus que respecter la forme. Merci beaucoup.

Messieurs les honorables sénateurs, la prochaine délégation représente l'Association du barreau canadien.

Je dois admettre, messieurs, que nous sommes entourés d'un large éventail de brillants avocats. Je me permets d'ajouter que nous en comptons également parmi nous de remarquables. Il sera intéressant d'entendre les membres de cette délégation.

Tout d'abord, permettez-moi de présenter au comité le président de l'Association du barreau canadien, M. Robert H. McKercher, c.r.

Je suis fier que M. McKercher soit le président de l'Association. Les honorables sénateurs sont manifestement conscients qu'il est de Saskatoon. Il vous intéressera peut-être également d'apprendre que le dernier président de l'Association médicale canadienne est lui aussi originaire de Saskatoon. Je tiens à ce que les honorables sénateurs sachent que certaines organisations très importantes sont administrées en Saskatchewan. Nous sommes particulièrement fiers de M. McKercher et de ses réalisations au sein de l'Association du barreau.

[*Text*]

Now, Mr. McKercher, would you like to make an opening statement and perhaps introduce your colleagues?

Mr. Robert J. McKercher, Q.C., President, Canadian Bar Association: Thank you very much, Senator Buckwold. I also thank you for very kind remarks. I would like to introduce my colleagues first, if I may. The Chairman of our committee is Victor Paisley of Toronto who is sitting immediately to my right. On Mr. Paisley's right is Don Bishop of Edmonton, a member of our committee, as is Michel Côté of Montreal, and Albert Strauss of Toronto, who are seated immediately behind me.

As honourable senators may know, the Canadian Bar Association has for some time now been dealing with issues similar to those which are before this committee. Our association made representations to the McDonald Commission. It also made observations on the report of the McDonald Commission. These observations were forwarded to the Minister of Justice and to the Solicitor General in order to convey the association's views on the McDonald report, whether those views supported the McDonald report or varied from the views of the commission. We are therefore very pleased to have the opportunity again to express our views as an association to this committee.

As you will have seen from our short brief we are, indeed, pleased that the federal government has seen fit to formulate a legislative mandate for Canada's new security intelligence service. You are all aware that this is one of the fundamental recommendations of the McDonald Commission. We endorse the notion of defining as precisely as is humanly possible the powers and limits on the powers which will be made available to this agency operating, as it will have to, far from the public scrutiny. At the same time, we are not entirely satisfied with some of the provisions in the bill. In some cases, we may suggest a simple redrafting in order to clarify certain clauses. In other cases, we may disagree fundamentally with the scope of the mandate of the proposed agency, the means of limiting the use of its powers or the review mechanisms necessary to ensure that its secret operations can be effectively controlled. Above all, we bring the knowledge of some experienced members of this association to bear on the language of Bill C-157. We hope to assist this committee in its ultimate responsibility for drafting the legislation which will create this agency, in formulating provisions that are reasonable, comprehensible and acceptable in a democratic society.

With the honourable senators' permission, I would now like to ask Mr. Victor Paisley of Toronto, the Chairman of our Special Committee on Bill C-157, to deal briefly with the principal components of the CBA's brief to this committee, followed by any questions that members of this committee may see fit to put either to the chairman or other members present.

Mr. Victor Paisley, Chairman, C.B.A. Special Committee on Bill C-157: Thank you, Mr. McKercher.

[*Traduction*]

Maintenant, monsieur McKercher, voudriez-vous prononcer votre allocution d'ouverture et nous présenter les collègues qui vous accompagnent?

M. Robert J. McKercher, c.r., président, Association du Barreau canadien: Je vous remercie beaucoup, Monsieur le sénateur Buckwold, et je vous sais gré de vos gentilles remarques. J'aimerais tout d'abord vous présenter mes collègues, si vous le permettez. Assis immédiatement à ma droite, le président de notre comité, M. Victor Paisley, de Toronto; à sa droite, M. Don Bishop, d'Edmonton, membre de notre comité, tout comme MM. Michel Côté, de Montréal, et Albert Strauss, de Toronto, derrière moi.

Comme les honorables sénateurs le savent peut-être, l'Association du barreau canadien s'intéresse depuis quelque temps à des questions semblables à celles qu'étudie votre comité. Notre association a présenté ses observations à la Commission McDonald et a fait des remarques sur son rapport. Ces remarques ont été communiquées au ministre de la Justice et au Solliciteur général afin qu'ils soient au courant du point de vue de l'Association sur le rapport McDonald, que sa position soit favorable ou défavorable. Par conséquent, en tant qu'association, nous sommes très heureux d'avoir une seconde fois l'occasion d'exprimer notre opinion devant vous.

Comme vous avez pu vous en rendre compte à la lecture de notre bref mémoire, nous sommes contents que le gouvernement fédéral estime opportun de donner un mandat législatif au nouveau Service canadien du renseignement de sécurité. Vous savez tous que c'était l'une des recommandations fondamentales de la Commission McDonald. Nous appuyons la nécessité de définir aussi précisément que possible les pouvoirs et les limites des pouvoirs qui seront conférés à ce service qui devra mener ses travaux dans la plus grande discrétion. Par ailleurs, certaines des dispositions du projet de loi ne nous satisfont pas entièrement. Dans certains cas, nous suggérons une simple reformulation pour clarifier certains articles. Dans d'autres cas, nous nous opposons fondamentalement à la portée du mandat de l'organisme proposé, aux moyens de restreindre l'exercice de ses pouvoirs ou aux mécanismes de surveillance devant permettre de suivre efficacement ses activités secrètes. Mais, par dessus tout, nous nous fondons sur l'expérience de certains de nos distingués membres quant à la formulation du projet de loi C-157. Nous espérons ainsi aider le Comité dans l'accomplissement de sa responsabilité ultime consistant à formuler la loi qui créera le service, dans la formulation de dispositions qui soient raisonnables, compréhensibles et acceptables dans une société démocratique.

Avec la permission des honorables sénateurs, je voudrais maintenant demander à M. Victor Paisley, de Toronto, président de notre Comité spécial chargé d'étudier le projet de loi C-157, d'exposer brièvement les principaux éléments du mémoire que l'Association présente au Comité; après quoi vous pourrez poser toutes vos questions au président ou aux autres membres présents.

M. Victor Paisley, président, A.B.C., comité spécial chargé d'étudier le projet de loi C-157: Merci Monsieur McKercher.

[*Text*]

Mr. Chairman, honourable senators, the Canadian Bar Association has a number of fundamental concerns regarding various provisions of the proposed legislation, Bill C-157. A security intelligence agency must, by its very nature, operate in secret much of the time and therefore the ordinary controls, both formal and informal, governing public agencies are not as readily operable. We are concerned to ensure that this bill be clear and unambiguous, and provide adequate review procedures accordingly. Furthermore, the bill must strictly confine the service, in our view, through an appropriate description of its assigned duties, as the extraordinary powers given it, even though necessary, must be limited to nothing more than what is essential to the carrying out of such duties.

Our specific submissions are as follows: Our first concern is with the definition of threats to the security of Canada, as set out in clause 2. "Threats to the security of Canada" are defined in a variety of ways in that section. We are concerned that, in a number of respects, the definition lacks certainty or is much broader than necessary to achieve the valid purposes of the service, considering the awesome powers it will have to achieve its objectives.

Clause 2(*a*), for example, defines as a threat: "Espionage or sabotage". Our concern is that the expression in clause 2(*a*) "activities directed toward" is so broad that acts of lawful advocacy, protest or dissent, extremely remote from any act of espionage or sabotage, could easily fall within its purview. The legislation should be redrafted to minimize this possibility. The terms "espionage" and "sabotage" are not defined in the bill. In our opinion, an adequate definition of those terms is crucial. In our written brief which has been filed before you, we have noted the McDonald Commission's definition of "threat to the security of Canada" and, in our view, we do not recommend the definitions which the McDonald Commission has noted, because we do not consider them to be a model of drafting either. However, an adequate definition of the terms is essential.

In looking at the terms "espionage" and "sabotage" as set out in the Criminal Code of Canada, for example the term "espionage" includes the phrase:

> Everyone commits treason who, in Canada . . .
>
> (*b*) without lawful authority, communicates or makes available to an agent of a state other than Canada, . . . a sketch, plan, model, article, note or document . . . that he knows or ought to know may be used by that state for a purpose prejudicial to the safety or defence of Canada.

That definition is reasonably clear. However, if we look at the definition of spying or a form of spying contained in section 3 of the Official Secrets Act, it sets out that:

> Every person is guilty of an offence . . . who for any purpose prejudicial to the safety or interests of the state—

and one wonders what the term "interests of the state" mean in that context—

[*Traduction*]

Monsieur le président, messieurs les honorables sénateurs, diverses dispositions du projet de loi C-157 nous semblent soulever un certain nombre de problèmes fondamentaux. Un Service de sécurité doit, par sa nature, travailler secrètement la plupart du temps. Par conséquent, les mécanismes de contrôle ordinaires, formels et informels, qui réglementent les organismes publics ne peuvent facilement être appliqués. Nous tenons à ce que ce projet de loi soit clair et non equivoque et qu'il prévoie des moyens de surveillance adéquats. De plus, le projet de loi doit délimiter strictement le rôle du Service, à notre avis, en décrivant convenablement ses attributions, étant donné que les pouvoirs extraordinaires, quoique nécessaires, qui lui sont conférés pour exécuter ses tâches doivent être circonscrits au strict minimum.

Voici donc nos recommandations. Tout d'abord, nous nous sommes penchés sur la définition des menaces envers la sécurité du Canada, telle qu'énoncée à l'article 2. Les «menaces envers la sécurité du Canada» y sont définies de diverses façons. Ce qui nous inquiète, c'est que, à de nombreux égards, la définition est ambiguë ou plus vaste que nécessaire pour respecter le mandat valable du Service compte tenu des immenses pouvoirs qu'il pourrait exercer pour atteindre ses objectifs.

Aux termes du paragraphe 2(*a*), par exemple, une menace est «l'espionnage et le sabotage». Nous estimons que l'expression «activités qui visent à les favoriser», au paragraphe 2(*a*), est si vague que des actes de propagande, de protestation ou de dissidence licites, difficiles à considérer comme des actes d'espionnage ou de sabotage pourraient facilement tomber dans le champ d'application de la loi. Le projet de loi pourrait être révisé pour minimiser cette possibilité. Les termes «espionnage» et «sabotage» ne sont pas définis dans le projet de loi. A notre avis, une définition adéquate de ces termes est cruciale. Dans le mémoire que nous vous avons fait parvenir, nous avons noté les définitions qu'a données la Commission McDonald des menaces envers la sécurité du Canada, définitions dont nous ne recommandons pas l'adoption parce que nous ne les estimons pas idéales. Toutefois, il est essentiel de définir les termes adéquatement.

A l'analyse des termes «espionnage» et «sabotage», tels qu'ils sont énoncés dans le Code criminel canadien, on note, à la définition «espionnage»:

> «Commet une trahison quiconque, au Canada . . .
>
> (*b*) sans autorisation légitime, communique à un agent d'un État autre que le Canada, ou met à la disposition d'un tel agent . . . quelque croquis, plan, modèle, article, note ou document . . . alors qu'il sait ou devrait savoir que ledit État peut s'en servir à des fins préjudiciables à la sécurité ou à la défense du Canada».

Cette définition est raisonnablement claire. Toutefois, l'espionnage ou une forme d'espionnage est défini ainsi à l'article 3 de la *Loi sur les secrets officiels*:

> «Est coupable d'infraction . . . quiconque, dans un dessein nuisible à la sécurité ou aux intérêts de l'État,

on peut se demander ce que l'expression «intérêts de l'État» signifie dans ce contexte

[*Text*]

> (c) obtains, collects, records, or publishes, or communicates to any other person . . . any sketch, plan, model, article, or note or other document or information that is calculated to be or might be or is intended to be directly or indirectly useful to a foreign power.

And once again, I paraphrased, but the actual terms of the section are contained in our brief. We are not satisfied that the term "directly or indirectly useful to a foreign power" is necessarily clear enough, but at least there was an effort on the part of the McDonald Commission to define those terms and we certainly feel that Bill C-157 should have a much clearer definition of "threats to the security of Canada".

Clause 2(b) of the bill appears to authorize the security service to investigate activities which cannot reasonably be said to threaten the security of Canada. Such matters do not justify the invocation of the broad range of powers that the bill will make available to the security service. For example, any foreign influence in respect of any otherwise lawful activity could fall within this definition of 2(b). For example, it could encompass ordinary commercial and business influence. The McDonald influence would have restricted the "threat" to activity "by or on behalf of a *foreign power*", not merely a "foreign influenced activity".

The proviso in the bill that the activity must be "clandestine or deceptive" provides little limitation on the service. Any meeting held in private and confidential circumstances could be considered clandestine, and many activities that might be deceptive are not really threatening in any sense.

The total effect of this clause 2(b) is that almost any private activity relating to Canada or a Canadian, or any country with which Canada has diplomatic or commercial dealings could be investigate by the service if there was any element of conflict with the undefined interest of Canada or associated countries. We recommend that the definition be limited to activities which can realistically be said to threaten the security of Canada.

In clause 2(c), we recommend the addition of the words "political violence and terrorism" to the proposed definition and the addition of the words "serious violence" to serve to keep the objectives of sub-clause in proper focus. While violence of any sort cannot be condoned, whether it is trivial or otherwise, we nonetheless feel that to justify the use of the broad range of intrusive techniques provided for in the bill, only serious violence should be contemplated. Trivial forms of violent activity cannot reasonable be seen as a threat tothe security of the country. They can be dealt with readily in the ordinary criminal and civil courts and should not be a concern of the Canadian Security Intelligence Service.

Likewise, in clause 2(d), we recommend a tightening up of the definition. The terms "undermining" and "intended ultimately" are broader than necessary, and they are unduly vague. Clause 2(d), in our view, could be interpreted to mean

[*Traduction*]

> (c) obtient, recueille, enregistre, publie ou communique à une autre personne . . . un croquis, plan, modèle, article, note ou autre document ou renseignement propre ou destiné à aider, ou susceptible d'aider, directement ou indirectement une puissance étrangère.

Une fois encore, j'ai paraphrasé, mais notre mémoire contient les termes exacts de l'article. Nous ne pensons pas que l'expression «aider, directement ou indirectement une puissance étrangère» soit suffisamment claire, mais au moins la Commission McDonald s'est efforcée de la définir et nous sommes convaincus que le projet de loi C-157 devrait définir beaucoup plus clairement ce en quoi consistent les «menaces à la sécurité du Canada».

Le paragraphe 2(b) semble autoriser le SCRS à enquêter sur des activités qui ne peuvent pas être raisonnablement considérées comme menaçant la sécurité du Canada. De tels éléments ne justifient pas l'invocation de la vaste gamme de pouvoirs que le projet de loi C-157 mettra à la disposition du Service canadien du renseignement de sécurité. Toute influence étrangère, relativement à des activités qui en d'autres circonstances seraient licites, pourrait tomber dans le cadre de cette définition. Cela pourrait inclure toute influence régulière en matière de commerce et d'affaires. La Commission McDonald limita la «menace» aux activités «par ou pour une *puissance étrangère*», et non simplement «aux activités d'origine étrangère».

La disposition prévoyant que les activités doivent être «d'une nature clandestine ou trompeuse» ne serait qu'une faible restriction des activités du SCRS. Toute réunion, tenue en privé et dans des circonstances secrètes, pourrait être trompeuse sans être vraiment menaçante au sens propre du terme.

Bref, le paragraphe 2(b) autoriserait le Service à enquêter sur presque toute activités de nature privée touchant le Canada ou un Canadien, ou tout pays avec lequel le Canada entretient des relations diplomatiques ou commerciales, si l'activité en question créait d'une façon ou d'une autre un conflit avec les intérêts non définis du Canada ou des pays qui lui sont associés. Nous recommandons de restreindre la définition aux activités dont on peut dire avec réalisme qu'elles menacent la sécurité du Canada.

Au paragraphe 2(c), nous recommandons d'ajouter l'expression «violence politique et terrorisme» à la définition proposée ainsi que les termes «actes graves de violence» afin de maintenir dans une juste perspective les objectifs du paragraphe. Quoique la violence de quelque nature banale ou autre ne puisse être excusée, nous estimons néanmoins que pour justifier le recours à une gamme de techniques d'intrusion prévues dans le projet de loi, de tels actes devraient impliquer des actes graves de violence. Les activités mineures ne peuvent raisonnablement être considérées comme des menaces à la sécurité du Canada; elles peuvent être du ressort des tribunaux criminels et civils ordinaires, et elles ne devraient pas relever du Service canadien du renseignement de sécurité.

De même, pour ce qui est du paragraphe 2(d), nous recommandons de restreindre les définitions. Les termes «saper» et «dont le but ultime» sont plus larges que nécessaires et indûment vagues. Le paragraphe 2(d) pourrait, à notre avis, être

[*Text*]

that political change of elements of our present system of government by lawful means would be a legitimate target of the security service. Surely this element of the definition should be confined to activities directed toward the unlawful destruction or unlawful overthrow of the democratic system of government in Canada.

It has suggested in submissions made before you which we have noted that clause 14(3) of the bill somehow limits the breadth of the threats defined inclause 2. We agree that clause 14(3) does have some limiting effect, but we suggest that a more stringent limitation such as that recommended by the McDonald Commission would provide better direction to the Security Intelligence Service. The McDonald Commission recommended that the legislation should confine the agency's work to what is strictly necessary for the purpose of protecting the security of Canada. Therefore, we submit that the limiting effect of clause 14(3) should be broadened.

Under "ministerial responsibility" we are concerned that the bill provides that the minister may not override the director of the service in relation to the collection and delivery of information. This provision, in our view, should be deleted from the bill. The danger of political abuse, which we are aware of and which may come about by virtue of undue investigation or delivery of information, must give way, in our view, to the principle of ministerial accountability. An independent review mechanism should be an appropriate safeguard to limit the danger of political abuse.

Disclosure of the identity of operatives or informants, under clause 12. In our view this clause as drafted would serve to prevent citizens from complaining about the conduct of the members of the service and will deter the press from publishing legitimate information regarding its activities. We agree that concern over protection of the service's agents and informants is proper, but this section leaves persons who have suffered or may suffer injury at the hands of the service with no remedy other than a complaint to the director and, ultimately, to the Review Committee. In our view, the right to pursue a claim for damages should be guaranteed by the act.

Under the heading of "Functions of Service", in our view the bill does not effectively restrain the service in respect of the methods by which it may collect information. The McDonald Commission recommended a hierarchy of sorts whereby the statute governing the service would require ministerial approval for full investigations, should indicate the techniques of collection that may be used in a full investigation, and stipulate that a full investigation would be undertaken only if, for example, there was evidence that would make it reasonable to believe that an individual was participating in activities defined as a threat to Canada; and the activity was of sufficiently serious proportions to justify encroachments on individual privacy; and less intrusive techniques of investigation are unlikely to succeed, or have been tried and have been found to be inadequate to produce the information needed to conclude the investigation, or the urgency of the matter makes

[*Traduction*]

interprété de façon à signifier que le changement politique de notre régime de gouvernement actuel par des moyens illégaux constituerait une cible légitime du Service de sécurité. Il est évident que cet élément de définition devrait se limiter aux activités visant à la destruction illicite ou au renversement illicite du régime démocratique de gouvernement au Canada.

Certains des mémoires qui vous ont été présentés ont souligné que le paragraphe 14(3) du projet de loi limite en quelque sorte l'ampleur des menaces définies à l'article 2. Quoique le paragraphe 14(3) ait un certain effet restrictif, nous voudrions proposer l'adoption d'une définition plus stricte, comme celle qu'a recommandée la Commission McDonald, afin de mieux orienter les travaux du Service de sécurité. La Commission McDonald recommandait que la loi restreigne au strict nécessaire les travaux du Service destinés à assurer la sécurité du Canada. Par conséquent, nous proposons d'élargir l'effet restrictif du paragraphe 14(3).

En ce qui concerne la «responsabilité ministérielle», nous nous préoccupons du fait que, d'après le projet de loi, le Ministre ne peut passer outre à la décision du directeur du Service relativement à la collecte ou à la divulgation de renseignements. Cette disposition devrait à notre avis être supprimée. Le danger d'abus de nature politique, dont nous sommes conscients, qui pourrait être occasionné par suite d'une enquête ou de la divulgation indue de renseignements doit, à notre avis, céder la place au principe de la responsabilité ministérielle. Un mécanisme de surveillance distinct serait une garantie appropriée contre les dangers d'abus politiques.

J'en viens maintenant à l'article 12 où il est question de la divulgation de l'identité des employés occupés à des activités opérationnelles et des personnes fournissant des renseignements. Cet article, tel qu'il est rédigé, découragerait les citoyens de se plaindre de la conduite d'employés du Service et découragerait la presse, de publier des renseignements légitimes sur leurs activités. Nous convenons qu'il importe de se soucier de la protection des employés du Service et des informateurs, mais cet article ne laisse aux personnes auxquelles le Service a causé un préjudice aucun recours autre qu'une plainte au directeur et, en dernier ressort, au Comité de surveillance. A notre avis, le projet de loi devrait prévoir le droit d'intenter un procès pour dommages.

Pour ce qui est de la rubrique «Fonctions du Service», le projet de loi ne limite pas vraiment le Service quant aux méthodes qu'il ne peut utiliser pour recueillir des renseignements. La Commission McDonald a recommandé que la loi régissant le Service exige l'approbation ministérielle pour les enquêtes complètes, précise les techniques de collecte qu'il est permis d'utiliser à l'occasion de ces enquêtes complètes et limite la tenue d'une enquête complète aux cas suivants: lorsqu'il y a des preuves permettant de croire raisonnablement qu'un particulier participait à des activités désignées comme une menace pour le Canada, que ces activités étaient suffisamment sérieuses pour justifier des empiètements sur la vie privée, que des techniques moins «intrusives» d'enquête auraient peu de chance de donner des résultats ou, après avoir été essayées, se seraient révélées insuffisantes pour produire les renseignements nécessaires à la conclusion de l'enquête, ou

[*Text*]

it impractical to use other investigative techniques. In other words, one would not use an elephant gun to pursue a gnat. Under the heading "Collection of Information Concerning Foreign States and Persons", we are concerned that this clause would not restrict the service to investigating threats to the security of Canada as defined in clause 2, even if it were defined as we would like it to be. It may be used to justify the full use of intrusive techniques to investigate Canadians in relation to economic matters or non-threatening actions of foreign states or foreign persons.

Le me expand for a moment on our concern as written in the brief. Even though clause 18 seems to indicate that Canadians should not be the object of investigations, in our view the legislation may be interpreted to provide that where a Canadian, for example, was not the object of the investigation but was a person who might have information relevant to the object of an investigation, then that Canadian could very well be the subject of intrusive techniques provided for in the bill. It seems illogical, in our view, to provide a broader mandate to the service, as it appears to be provided for under clause 18, than it would possess in relation to investigations pursuant to threats to the security of Canada.

What we mean in this submission is that it would appear that where the service is invited to assist within Canada in the collection of information or intelligence, it does not appear to be limited in terms of the techniques it may employ; whereas it would be somewhat limited in investigating a direct threat to the security of Canada. This in our view seems somewhat illogical. The section headed "Protection of Employees" has drawn a good deal of attention in the submissions that have come before you. It is our view that clauses 21 and 23 of the bill appear to give carte blanche to the director and employees of the service to engage in a broad range of what would otherwise be illegal activities. They go well beyond the protections afforded to peace officers in the execution of their duty.

We have noted with interest the comments made before you, that would seem to compare clauses 21 and 23, for example, to section 25 of the Criminal Code. In our submission, those clauses are not analogous. The protection afforded to a peace officer who is engaged in protecting the peace under section 25 of the Criminal Code, are almost invariably open to public scrutiny, and they almost invariably involve the use of force by an officer in either effecting arrest, or preventing the commission of a breach of the peace; whereas clause 21—

The Deputy Chairman: Honourable senators, as you are aware the chairman is not with us today and I am required to attend an urgent meeting elsewhere. With the permission of the committee, I would ask Senator Godfrey to assume the Chair in my absence.

Senator John Morrow Godfrey (*Acting Chairman*) in the Chair.

Mr. Paisley: Mr. Chairman, I was submitting that in our view the analogy between clauses 21 and 23 of Bill C-157 and section 25 of the Criminal Code is most imperfect.

[*Traduction*]

encore que l'urgence de la situation rendait peu pratique le secours à d'autres moyens d'enquête. Autrement dit, il ne faudrait surtout pas se servir d'un canon pour essayer de tuer une mouche. Quant à l'article sur l'assistance, nous craignons qu'il n'oblige pas le Service à enquêter seulement sur les menaces à la sécurité du Canada telles qu'elles sont définies à l'article 2, même si la définition nous convenait. On pourrait l'invoquer pour justifier le recours à des techniques d'intrusion pour enquêter sur des Canadiens relativement à des questions économiques ou sur des actions non menaçantes de personnes ou d'États étrangers.

Permettez-moi d'insister sur les inquiétudes formulées dans notre mèmoire. Même s'il est indiqué à l'article 18 que les Canadiens ne devraient pas faire l'objet de telles enquêtes, il pourrait à notre avis être interprété de façon que si un Canadien ne faisait pas l'objet d'une enquête mais possédait des renseignements sur l'objet d'une enquête, alors on pourrait le soumettre aux techniques d'intrusion prévues par le projet de loi. Il nous semble illogique d'accorder au Service un mandat plus large que celui qu'il détient pour enquêter sur les menaces à la sécurité du Canada, et c'est ce que semble faire l'article 18.

Ce que nous voulons dire dans notre mémoire, c'est qu'il semblerait que le Service, lorsqu'il est invité à préter son assistance au Canada à la collecte d'informations ou de renseignements, ne semble aucunement limité quant aux techniques auxquelles il peut avoir recours alors qu'il serait quelque peu limité lorsqu'il s'agirait d'enquêter sur une menace directe à la sécurité du Canada. Cela nous paraît illogique. La rubrique intitulée «Protection des employés» a beaucoup retenu l'attention dans les mémoires qui vous ont été présentés. Nous sommes d'avis que les articles 21 et 23 du projet de loi donnent carte blanche au directeur et aux employés du Service pour se livrer à tout une gamme d'activités qui, en d'autres circonstances, seraient considérées comme illégales. La protection assurée est beaucoup plus grande quel celle dont bénéficient les agents de la paix dans l'exercice de leurs fonctions.

Nous avons noté avec intérêt les commentaires qui vous ont été formulés et qui sembleraient comparer les articles 21 et 23, par exemple, à l'article 25 du Code criminel. Comme nous l'avons indiqué dans notre mémoire, ces articles ne nous paraissent pas analogues. La protection assurée à un agent de la paix, en vertu de l'article 25 du Code criminel, est presque toujours soumise à un contrôle public, dans presque tous les cas où on a recours à la force pour arrêter un suspect ou empêcher une violation de la paix; par contre, l'article 21 . . .

Le vice-président: Honorables sénateurs, comme vous le savez, le président n'est pas parmi nous aujourd'hui et je dois assister à une réunion urgente ailleurs. Avec la permission du Comité, je demanderais au sénateur Godfrey de prendre le fauteuil à ma place.

Le sénateur John Morrow Godfrey (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

M. Paisley: Monsieur le président, je disais qu'à notre avis il n'y avait aucune analogie entre les articles 21 et 23 du projet de loi C-157 et l'article 25 du Code criminel.

[*Text*]

Senator Balfour: It would be preferable for you to finish before answering any questions.

Mr. Paisley: Senator, it is our intention to summarize our brief and then divide the topics of chief concern among us in order to respond to questions. As I was saying, the use of force by a police officer in the execution of his duties is a far cry from the powers that would appear to be justified under clauses 21 and 23 of the bill, because there, for all we know, the use of intrusive techniques of investigation—wire tapping, mail opening, and other easily imagined uses of what would otherwise be unlawful power—may be called upon as being justified under this clause. In addition—and this is crucial to our submission—those exercices of the powers of the agents of the service would not be open to public scrutiny—unlike the situation of a police officer, who must justify his use of force. In a prosecution under the Criminal Code, he gives evidence in a public trial, whereas an operative or an agent of the Security Service is not subject to public scrutiny in the ordinary course of events.

It has been suggested that clauses 21 and 23 should be deleted in order to ensure that the employees of the service appreciate the limitations on their powers. We submit the service should be granted powers expressly enumerated in the act, whatever they might be. We will deal with them at such time as they are specifically delineated. We have listened with interest to the argument that, in order to grant to operatives specific powers that are not otherwise set out, provincial legislation might somehow be encroached upon, and it would be very difficult to achieve an agreement of all the provinces, for example, to authorize agents of the service to commit a trespass. We do not accept that as a matter of law. In our view, the activities of the Security Intelligence Service are clearly matters in respect of which the federal government may legislate, in the same sense that the army is governed by federal legislation, or the mail service. If this were not so; if it were not a proper head for the federal government to legislate on, in our view clauses 21 and 23 would be equally invalid. In other words, if you cannot specifically provide for the powers of the operatives with specific authorization, then in our view clauses 21 and 23 cannot bring in by the back door what cannot be done through the front door.

Under the heading "Judicial Control" we have some specific suggestions to tighten up the requirements that would be imposed upon applications for authority to issue a warrant to intercept communications, et cetera. We recommended judicial control be enhanced. There is no provision in the bill to limit the possibility of judge shopping—that is to say, to apply to a second or subsequent judge for a warrant in the event that the initial application was rejected. The legislation should require disclosure to a judge of any previous applications. Furthermore, the maximum time limit for the validity of a warrant should be specified. The legislation should make provision for an annual public report on such matters as the number of warrants issued. Judges hearing warrant applications should be required to consider whether less intrusive techniques have been tried and have failed or would be un-

[*Traduction*]

Le sénateur Balfour: Il serait préférable que vous terminiez votre témoignage avant de répondre aux questions.

M. Paisley: Sénateur, nous avons l'intention de résumer notre mémoire et de nous diviser les principaux sujets d'intérêt pour répondre à vos questions. Comme je le disais, le pouvoir de recourir à la force, accordé à un agent de police dans l'exercice de ses fonctions, dépasse de loin les pouvoirs que sembleraient justifier les articles 21 et 23 du projet de loi, qu'on pourrait invoquer, autant que nous le sachions, pour justifier le recours à des techniques d'intrusion: écoute électronique, vérification du courrier et autres recours imaginables à des pouvoirs qui seraient considérés comme illégaux en d'autres circonstances. En outre, et c'est là un point essentiel de notre mémoire, s'ils exerçaient ces pouvoirs, les employés du Service n'auraient à répondre de rien devant le public, contrairement aux agents de police qui doivent justifier le recours à la force si des poursuites sont intentées en vertu du Code criminel. Ces derniers doivent témoigner dans un procès public alors qu'un employé ou un agent du Service de sécurité ne serait habituellement pas assujetti à un contrôle public.

On a proposé d'annuler les articles 21 et 23 de façon à assurer que les employés du Service apprécient les limites de leurs pouvoirs. Nous croyons qu'ils devraient se voir accorder les pouvoirs expressément énumérés dans le projet de loi, quels qu'ils soient. Nous les aborderons lorsqu'ils seront mentionnés spécifiquement. Certains témoins ont dit que la délégation de pouvoirs spécifiques à des employés du Service empiéterait d'une certaine façon sur les lois provinciales et qu'il serait très difficile d'obtenir de toutes les provinces, par exemple, qu'elles autorisent les agents du service à intervenir dans leur juridiction. Nous considérons ce point comme inacceptable sur le plan juridique. Selon nous, seul le gouvernement fédéral peut légiférer à l'égard des activités du Service canadien du renseignement, tout comme il le fait pour l'armée ou le service des postes. Si tel n'était pas le cas, si ce n'était pas un domaine dans lequel le gouvernement fédéral peut légiférer, alors les articles 21 et 23 ne seraient pas valables. Autrement dit, si vous ne pouvez directement accorder des pouvoirs aux employés du Service, les articles 21 et 23 ne sauraient le faire par des voies détournées.

Sous la rubrique «Contrôle judiciaire», nous recommandons que des conditions plus strictes soient imposées à l'égard des demandes de mandat pour intercepter des communications, etc. Nous recommandons que le contrôle judiciaire soit plus strict. Rien dans le projet de loi n'empêcherait qui que ce soit de faire le tour des juges, c'est-à-dire d'aller en voir un deuxième ou un troisième en vue d'obtenir un mandat si une première demande avait été rejetée. Aux termes de la loi, il y aurait lieu d'informer un juge de toute demande précédente. En outre, la durée maximale d'application d'un mandat devrait être précisée. La loi devrait prévoir un rapport public annuel sur des questions comme le nombre de mandats émis. Les juges à qui sont demandés des mandats devraient être tenus de s'assurer que des techniques moins «intrusives» ont été essayées et ont échoué ou risqueraient de ne pas marcher, que l'urgence

[*Text*]

likely to succeed; whether the urgency of the matter makes it impractical to use other investigative techniques and whether the degree of the invasion of the privacy is justified by the value of the intelligence sought.

We agree that it is apparent that secrecy is fundamental and appropriate to the function of this service; but it is equally fundamental that an independent review mechanism be available to ensure that the service properly adheres to its mandate. For example, we submit that the ability to withhold from the review committee, Privy Council documents which may be pertinent to its inquiries is unreasonable. We submit that the Inspector Gen should have unlimited access to all documents of the service and should have full opportunity to report to the minister and to the review committee. We are concerned that there does not appear to be adequate provision made for the security of tenure of the Inspector Gen. We would like this man to be a giant, an independent person with the knowledge that he may carry out his duties without fear for his job. We want to see adequate provision made for his security of tenure and the supply to him of the necessary support staff. The Inspector Gen, in our view, should hold office during good behaviour and be removable only by Parliament.

There is no doubt that members of the Privy Council are well qualified to serve on the review committee but we see no reason to restrict eligibility for membership on that committee in this way. Other well qualified persons, in our view, should be permitted to serve. Members of the review committee should serve for a fixed term and be removable only by Parliament. Adequate provision for their remuneration should be made. The terms of office of the director, the Inspector Gen and the members of the review committee should be staggered so their terms do not end simultaneously. We recommend removing from the responsibility of the review committee the hearing of appeals from denials of security clearance, as we are concerned that the committee might otherwise be inundated with appeals of that nature. We would rather their attention be focussed on the real objective which the bill contemplates for them. We are concerned, however, that whenever security clearance is denied, an individual who is thereby affected should be notified of the denial so that he will have an opportunity to appeal to the appropriate security appeals tribunal. We agree that there should be a security appeals tribunal for security matters. We are concerned that the relevant clause, 38(1)—which presently states in part, "by reason only of the denial of a security clearance"—may in certain circumstances deprive an applicant of notice of denial. We noted recently in the newspaper some reports on the mischief that that situation can cause when a person concerned does not know that his activities have been reviewed by an outside authority.

We have confined our submission in this brief to those elements of the bill which we regard to be fundamentally in need of revision. We thank the committee for this opportunity to make our submissions.

Senator Buckwold (*Deputy Chairman*) resumed the Chair.

[*Traduction*]

de la situation rend indésirable le recours à d'autres techniques d'enquête et que la valeur des renseignements recherchés justifie l'empiètement sur la vie privée.

Il est évident que la nature secrète du rôle du Service est fondamentale et justifiée. Cependant, il est également fondamental de disposer d'un mécanisme de surveillance indépendant pour vérifier qu'il agit dans les limites de son mandat. Par exemple, nous considérons que le pouvoir de refuser au Comité de surveillance des documents du Conseil privé qui pourraient être pertinents à ses enquêtes est déraisonnable. De plus, nous considérons que l'inspecteur général devrait avoir un accès illimité à tous les documents du Service et pouvoir faire rapport en tout temps au ministre et au Comité de surveillance. Nous sommes préoccupés par le fait qu'aucune disposition adéquate n'ait été prévue quant à la sécurité d'emploi de l'inspecteur général. Nous aimerions que cette personne soit indépendante et sache qu'elle peut s'acquitter de ses fonctions sans craindre pour son emploi. Nous voudrions que des dispositions soient prévues pour assurer sa sécurité d'emploi et lui fournir le personnel de soutien nécessaire. L'inspecteur général devrait rester en fonction sous réserve de sa bonne conduite et n'être révoqué que par le Parlement.

Il ne fait aucun doute que les membres du Conseil privé sont qualifiés pour siéger au Comité de surveillance, mais nous ne voyons aucun motif pour limiter de cette façon les conditions d'admissibilité. D'autres personnes qualifiées devraient selon nous pouvoir y siéger. Les membres du Comité de surveillance devraient avoir un mandat fixe et ne pouvoir être révoqués que par le Parlement. Une disposition adéquate devrait fixer leur rémunération. La durée des mandats du directeur, de l'inspecteur général et des membres du Comité de surveillance devrait être échelonnée afin qu'ils ne se terminent pas simultanément. Nous recommandons que le comité ne soit pas appelé à exercer une fonction d'appel suite aux refus d'habilitation de sécurité parce que nous craignons qu'il soit inondé de demandes d'appel. Nous aimerions qu'il concentre plutôt son attention sur l'objectif réel que lui fixerait le projet de loi. Nous voudrions toutefois qu'un particulier dont la demande d'habilitation de sécurité serait rejetée en soit informé de façon à pouvoir en appeler au tribunal d'appel compétent en matière de sécurité. Nous craignons que la disposition applicable, à savoir le paragraphe 38 (1) où il est dit «pour la seule raison du refus d'une habilitation de sécurité» n'empêche un requérant, dans certaines circonstances, d'être avisé du refus. Nous avons lu récemment dans le journal certains articles sur le tort que cette situation pourrait causer lorsqu'un intéressé ne sait pas que ses activités ont fait l'objet d'un examen de la part d'un organisme interne.

Nous nous sommes limités essentiellement aux éléments du projet de loi à l'égard desquels nous considérons qu'il est fondamental de procéder à une révision. Nous remercions le Comité de nous avoir donné l'occasion de présenter nos vues.

Le sénateur Buckwold (*vice-président*) reprend le fauteuil.

[*Text*]

Senator Balfour: I have a question with respect to the comments concerning clauses 21, 22 and 23. I am puzzled by the fact that you have chosen to lump together your comments with respect to those three clauses. It seems to me that clause 21 is an attempt to codify the provisions of common law and section 25 of the Criminal Code with respect to powers accorded to peace officers, but that clauses 22 and 23 constitute an attempt to bring under judicial control activities now carried on by security service agents under the direction and control of the R.C.M.P. To bring the three clauses together in the manner you have is somewhat confusing. Would you agree that clause 21 is an attempt—perhaps not a successful one—to codify the powers of peace officers under section 25 of the Criminal Code and the common law? Would you agree that clauses 22 and 23 constitute an attempt to bring under judicial control activities which are now carried on by security agents of the R.C.M.P. under the authority of the Solicitor Gen of Canada?

Mr. Paisley: I have been asked by the committee to respond to any questions dealing with this particular clause. It may well be that that is an attempt to codify section 25 of the Code, but that section is already in existence.

Senator Balfour: But as qualified by the common law.

Mr. Paisley: My response to your question is that in our view the section contained in the Criminal Code is governed by the mechanisms that apply to the Criminal Code. In our submission we have suggested that the powers exercised by a police officer are chiefly limited, for example, to the use of force in making an arrest and possibly entering into what might otherwise be a trespass in order to effect an arrest or to protect a person. Those powers are always exercised in a way that is open to public scrutiny, and any excess in respect of those powers is also governed by the Criminal Code. On the other hand, the powers that would be exercised by an agent of the security service would go well beyond the use of force in effecting an arrest. They may include mail opening, wire tapping, opening a file on an individual and so on.

Senator Balfour: But not under clause 21. The intrusive techniques you are describing are provided for under clause 22 and 23, and these, in turn, are subject to judicial control. I agree with you that clause 21 is badly drafted and requires change. The point of my question is that you have chosen to lump clause 21 together with clauses 22 and 23, which are subject to judicial control.

Mr. Paisley: It would appear to us that clause 21, if it remains as it is drafted, would authorize, perhaps on an emergency basis, an agent of the service to do things that might otherwise require judicial permission. In our view that gives a wrong signal to the operator in the field.

Senator Balfour: Are you familiar with the intent of the legislation as enlarged upon by the Solicitor General and the officials of the Government of Canada?

Mr. Paisley: We have read with great care the submissions to you that have been published. In our view, with respect, the intention of the drafters is expressed in the words that are

[*Traduction*]

Le sénateur Balfour: J'aurais une question à poser au sujet de vos observations sur les articles 21, 22 et 23. Je suis surpris que vous ayez choisi de regrouper ces trois articles. Il me semble que l'article 21 est une tentative de codification des dispositions de la *common law* et de l'article 25 du Code criminel en ce qui concerne les pouvoirs conférés aux agents de la paix, mais que les articles 22 et 23 constituent une tentative d'assujettissement au contrôle judiciaire des activités qu'exercent actuellement les agents du Service de sécurité sous la direction et le contrôle de la G.R.C. Le fait que vous ayez regroupé ces trois articles me déroute un peu. N'êtes-vous pas d'accord pour dire qu'on a voulu à l'article 21—mais peut-être s'y est-on mal pris—codifier les pouvoirs des agents de la paix en vertu de l'article 25 du Code criminel et de la *common law?* Ne pensez-vous pas également qu'on a voulu aux articles 22 et 23 assujettir au contrôle judiciaire des activités dont s'acquittent actuellement des agents de sécurité de la G.R.C. sous l'autorité du Solliciteur général du Canada?

M. Paisley: Le Comité m'a demandé de répondre à toutes les questions se rapportant à cet article. Il se pourrait fort bien qu'on ait voulu essayer de codifier l'article 25 du Code, qui existait déjà.

Le sénateur Balfour: Mais dans la *common law.*

M. Paisley: A notre avis, l'article du Code criminel est régi par les mécanismes qui s'appliquent au Code criminel. Dans notre mémoire, nous avons laissé entendre que, par exemple, les pouvoirs exerçés par un agent de police sont essentiellement limités à l'utilisation de la force lorsqu'il doit arrêter quelqu'un ou entrer dans des lieux qui autrement lui seraient interdits de façon à arrêter ou à protéger une personne. Ces pouvoirs sont soumis à l'examen public et tout abus est également régi par le Code criminel. Par contre, les pouvoirs qui pourraient être exerçés par un agent du Service de sécurité seraient loin de s'arrêter à l'utilisation de la force en cas d'arrestation. Il pourrait y avoir vérification du courrier, écoute électronique, établissement d'un dossier, etc.

Le sénateur Balfour: Mais pas en vertu de l'article 21. Les techniques d'intrusion que vous décrivez sont couvertes par les dispositions des articles 22 et 23 qui sont en retour assujettis au contrôle judiciaire. Je conviens avec vous que le libellé de l'article 21 laisse à désirer et qu'il nécessite des modifications. Je me demandais tout simplement pourquoi vous aviez choisi de traiter l'article 21 parallèlement aux articles 22 et 23, lesquels sont assujettis au contrôle judiciaire.

M. Paisley: Il nous semble que l'article 21, s'il n'était pas modifié, autoriserait un agent du Service, en cas d'urgence peut-être, à faire des choses qui autrement nécessiteraient une autorisation judiciaire. Le message que recevraient les agents sur le terrain ne serait peut-être pas le bon.

Le sénateur Balfour: Savez-vous quelle portée ont voulu donner à la loi le Solliciteur général et les représentants du gouvernement du Canada?

M. Paisley: Nous avons lu attentivement les mémoires qui vous ont été présentés et qui ont été publiés. Soit dit sans vouloir vous offenser, l'intention des légistes se manifeste dans

[*Text*]

written and they are going to have to be interpreted by the man in the field.

Senator Balfour: It is common ground that it is a badly drafted clause, but let us ignore that.

Mr. Paisley: We are prepared to accept that the intentions—

Senator Godfrey: Mr. Justice Locke of the Supreme Court of Canada is not here to defend himself.

Senator Flynn: The witness is making another point, not the point that you have raised so many times.

Senator Godfrey: Sorry.

Senator Balfour: Could I turn your attention to clauses 22 and 23. Would you not agree that they at least constitute an improvement over the status quo?

Mr. Paisley: We have looked at clauses 21 and 23 together for a specific reason. The problem that we see in paragraph 23(1)(b) is very much analogous to the problem set out in clause 21. A warrant issued under paragraph 23(1)(b):

> authorizes any other person to do any reasonable act or thing that is reasonably necessary to assist a person who that other person believes on reasonable grounds is acting in accordance with such a warrant.

We think that the wording of that clause is too broad.

As I indicated at the conclusion of my submission, we are dealing here chiefly with the problems we perceive. We have not expressed ourselves on those aspects of the legislation we think may well work or which we agree upon. We believe that we are here to set out certain problems that we apprehend in the drafting of this bill.

Senator Balfour: You are not prepared to present solutions?

Mr. Paisley: With respect, senator, we think that by identifying the problems, the solutions will be much more readily apparent.

Senator Balfour: I was also puzzled by the wording of the resolution that was passed by the Canadian Bar Association. It seemed to me that it put matters in a rather extreme way. I am referring to the second paragraph of the resolution that was passed at the recent Canadian Bar Association Convention. It says: "... and whereas the Canadian Security Intelligence Service will have the right to break the law in some circumstances ... " It seems to me that what the bill is attempting to do, however, imperfectly, is to provide a legal framework within which our security service can operate so that we do not have a repetition of the unhappy events, such as barn burning and that sort of thing, that have occurred. We are attempting to ensure that the operations of the security service shall be within the law. I was puzzled at the choice of words.

Mr. Paisley: Senator Balfour, may I simply say that that resolution is not a resolution of this committee and does not represent, necessarily, the policy of the Canadian Bar Association. It is the preamble, as I apprehend it, that concerns you.

[*Traduction*]

les termes qu'ils utilisent et qui devront être interprétés sur le terrain.

Le sénateur Balfour: Tout le monde s'entend pour dire que le libellé de cet article laisse à désirer, mais passons.

M. Paisley: Nous sommes prêts à admettre que la teneur ...

Le sénateur Godfrey: Le juge Locke de la Cour suprême du Canada n'est pas ici pour se défendre.

Le sénateur Flynn: Le témoin soulève un autre point qui n'a rien à voir avec celui que vous avez soulevé si souvent.

Le sénateur Godfrey: Pardon.

Le sénateur Balfour: Pourrais-je attirer votre attention sur les articles 22 et 23? Ne croyez-vous pas au moins qu'il s'agit d'une amélioration par rapport au statu quo?

M. Paisley: Nous avons étudié les articles 21 et 23 parallèlement pour une raison précise. Le problème que pose pour nous l'alinéa 23(1)*b*) est très analogue à celui que pose l'article 21. Un mandat émis en vertu de l'alinéa 23(1)*b*):

> autorise quiconque à accomplir tous actes justifiables dont la nécessité soit également justifiable pour prêter assistance à une autre personne qu'il a des raisons sérieuses de croire habilitée par un mandat.

Nous pensons que cet article est formulé en des termes trop généraux.

Comme je l'ai dit en concluant mon exposé, nous avons surtout abordé les articles qui pour nous posaient un problème. Nous n'avons pas exprimé nos vues sur ceux qui pourraient fort bien marcher ou sur lesquels nous sommes d'accord. Nous avons l'impression d'être ici pour soulever les problèmes découlant du libellé du projet de loi.

Le sénateur Balfour: Vous n'êtes pas prêts à proposer des solutions?

M. Paisley: Nous croyons qu'en identifiant les problèmes, les solutions se présenteront peut-être d'elles-mêmes.

Le sénateur Balfour: J'ai également été surpris par la formulation de la résolution adoptée par l'Association du barreau canadien. Elle est plutôt extrême. Je fais allusion au deuxième paragraphe de la résolution qui a été adoptée à la dernière convention de l'Association. Il y est dit: « ... et attendu que le Service canadien du renseignement de sécurité sera autorisé à enfreindre la loi dans certaines circonstances ... » Il me semble que ce que le projet de loi essaie de faire, imparfaitement peut-être, c'est de fournir un cadre juridique à l'intérieur duquel pourra fonctionner notre Service de sécurité afin que des événements malheureux, comme l'incendie d'une grange et ce genre de choses ne se reproduisent plus. Nous essayons de nous assurer que le Service de sécurité agira dans les limites de la loi. J'ai trouvé le choix de termes curieux.

M. Paisley: Sénateur Balfour, permettez-moi de dire que cette résolution n'est pas du Comité et qu'elle ne représente pas nécessairement la politique de l'Association du barreau canadien. C'est le préambule qui vous inquiète. La résolution

[*Text*]

The substance of the resolution was to refer the matter of the bill to this committee; that has been done. We are not suggesting that the preambule is a finding of fact made by the Canadian Bar Association.

Senator Flynn: The bar association meant that it does not want the agents to be able to go around the law; the association wants to give the agents every opportunity of doing whatever they think is reasonable.

Senator Nurgitz: Mr. Paisley, we have had considerable discussion on the powers of the members of the new service. I notice that at the end of your brief you say that you have confined yourselves to those matters which you believe require revision. I notice, too, that you do not deal at all with the matter of a separate service. I take it that you have no objection to the separation of the service?

Mr. Paisley: We have no quarrel with that concept.

Senator Nurgitz: Several people have suggested to us that, instead of outlining the broad powers as they are contained in clause 21(1), the simple solution would be to consider the operators as peace officers within the meaning of the Criminal Code. In that way, they would be afforded the same protection and would be allowed to breach whatever law an ordinary peace officer can breach in the execution of his duties.

I might tell you the origin of that idea. The Minister of Justice has attempted to persuade us that clause 21(1) is a codification of the existing law. If so, then we ask: Why not simply say that the operators of the security service are deemed to be peace officers?

Mr. Paisley: Senator, I am not sure that a peace officer is entitled to break the law under any circumstances.

Senator Nurgitz: Is he not, under section 25 of the Criminal Code?

Mr. Paisley: This may be merely a quibble, but, if the actions of a peace officer are authorized by section 25 of the Criminal Code, they do not constitute a breach of the law.

We have expressed our concern in our brief, senator. What would otherwise be unlawful would appear to be authorized by clauses 21 and 23. Our concern is that such actions ought not to be lawful. In other words, we think that the clause authorizes too much.

Senator Godfrey: On this very point, have you considered the argument made in the McLeod Report? That argument, in effect, maintains that there is a common law right whereby police officers have a little more leeway than ordinary citizens. Have you considered that report?

Mr. Paisley: Senator, we have read with interest the discussion held before this committee—I believe that it was in connection with Mr. McMurtry's address—in which the McLeod Report was considered. It is our understanding that that report essentially finds that section 25 of the Criminal Code requires no further revision, given the problems that it has addressed. In our respectful submission, that does not meet the problem we have addressed in our brief with respect to

[*Traduction*]

avait pour objet de soumettre l'étude du projet de loi à notre comité, ce qui a été fait. Le préambule n'est pas une conclusion à laquelle est arrivée l'Association du barreau canadien.

Le sénateur Flynn: L'Association du barreau a voulu dire qu'elle ne voulait pas que les agents soient en mesure de contourner la loi; elle veut qu'ils aient la possibilité de prendre toutes les mesures qu'ils jugent raisonnables.

Le sénateur Nurgitz: Monsieur Paisley, nous avons beaucoup discuté des pouvoirs des membres du nouveau service. Je sais que vous avez dit à la fin de votre mémoire avoir voulu vous limiter essentiellement aux articles qui nécessitent à votre avis une révision. Je me suis également rendu compte que vous n'aviez pas du tout abordé la question d'un service distinct. Dois-je comprendre que vous ne voyez aucune objection à la séparation du service?

M. Paisley: Cette notion ne pose pour nous aucun problème.

Le sénateur Nurgitz: Plusieurs témoins nous ont dit qu'il serait peut-être plus simple, au lieu de délimiter leurs vastes pouvoirs au paragraphe 21(1), de considérer les employés du Service comme des agents de la paix au sens du Code criminel. Ainsi, ils jouiraient de la même protection et pourraient enfreindre toute loi qu'un agent ordinaire de la paix peut enfreindre dans l'exercice de ses fonctions.

Je peux vous dire d'où vient cette idée. Le ministre de la Justice a essayé de nous convaincre que le paragraphe 21(1) était une codification de la loi actuelle. Si tel est le cas, pourquoi ne pas tout simplement considérer les employés du Service de sécurité comme des agents de la paix?

M. Paisley: Sénateur, je ne suis pas certain qu'un agent de la paix puisse enfreindre la loi dans certaines circonstances.

Le sénateur Nurgitz: Ne le peut-il pas en vertu de l'article 25 du Code criminel?

M. Paisley: Je coupe peut-être les cheveux en quatre, mais si les actes d'un agent de la paix sont autorisés en vertu de l'article 25 du Code criminel, il n'y a pas infraction à la loi.

Nous avons exposé nos préoccupations dans notre mémoire, sénateur. Les activités qui, dans d'autres circonstances, seraient illégales semblent être autorisées par les articles 21 et 23. Ces activités ne devraient pas être légales; en d'autres mots, nous croyons que cette disposition permet beaucoup trop de choses.

Le sénateur Godfrey: Avez-vous étudié l'argument présenté dans le rapport McLeod à cet égard? On y soutient qu'il existe un point de droit coutumier selon lequel les policiers jouissent d'une liberté d'agir un peu plus grande que les simples citoyens. Avez-vous étudié ce rapport?

M. Paisley: Monsieur le sénateur, nous avons lu avec beaucoup d'intérêt les comptes rendus des discussions qui ont eu lieu devant votre Comité—je crois qu'elles serviraient l'exposé de M. McMurtry—dans lesquelles on parlait du rapport McLeod. Selon nous, les auteurs du rapport jugent que l'article 25 du Code criminel n'a pas besoin d'être revisé, étant donné l'existence de dispositions en ce sens. Nous ne croyons pas que cette position réponde au problème que nous avons

[*Text*]

clauses 21 and 23 of this bill. We think that they are different horses, quite frankly.

Senator Godfrey: It is argued in the McLeod Report that, under the common law, police officers really have greater powers to do things than, for example, the ordinary citizen. Have you actually read the whole report or have you read only the excerpts which I quoted from it over Senator Flynn's objections.

Senator Flynn: I only objected to your repetitions.

Senator Godfrey: Senator Flynn has become bored with my putting the same question to different witnesses.

You had not considered that?

Mr. Paisley: We have, in connection with the submission that we have made to you. So far as our powers of perception go, we have reached the conclusion that section 25 of the Criminal Code is not a perfect analogy—it is a very imperfect analogy—to the problems presented to the operators in the field by clauses 21 and 23 of this bill. We think that they are entirely different. You cannot take something intended to be used for a certain purpose under one statute and attach it, elsewhere, to another purpose.

Senator Frith: If my recollection serves me correctly, section 25 of the Criminal Code says, in effect that anybody is entitled to do what is reasonably necessary in the performance of any legal function. Is that not correct?

Mr. Paisley: If I may, senator, I would be happy to give you the copy I have. Subsection (1) states:

> Everyone who is required or authorized by law to do anything in the administration or enforcement of the law . . . is, if he acts on reasonable and probable grounds, justified in doing what he is required or authorized to do and in using as much force as is necessary for that purpose.

With respect, as I have indicated, this section is primarily used to justify the use of force, not to justify the use, for example, of mail opening or wiretapping or the other intrusive techniques which we are concerned about with respect to the operators or agents of the security service.

Senator Frith: I understand that you are saying what it is primarily used for. In fairness, however, when you were asked whether you had read what the officials had said about clause 21, you said that you had to take into consideration what the clause says. Consider what section 25 says. The key to section 25 is that the person is doing something that he is required or authorized by law to do. Isn't that right?

Mr. Paisley: The clause, in part, does say that.

Senator Frith: The excuse of acting on reasonable and proper grounds turns on whether you are authorized by law to do so.

[*Traduction*]

soulevé dans notre mémoire en ce qui a trait aux articles 21 et 23 du projet de loi. Nous sommes d'avis qu'il s'agit de deux choses complètement différentes.

Le sénateur Godfrey: Les auteurs du rapport McLeod soutiennent que, selon le droit coutumier, les policiers jouissent d'une plus grande liberté d'agir que les simples citoyens, par exemple. Avez-vous lu tout le rapport ou simplement les passages que j'en ai cités en dépit des objections du sénateur Flynn?

Le sénateur Flynn: Je m'opposais simplement à vos répétitions.

Le sénateur Godfrey: Le sénateur Flynn en a assez de m'entendre poser les mêmes questions à différents témoins.

Vous n'aviez pas pensé à ce rapport?

M. Paisley: Nous en avons tenu compte lors de la rédaction du mémoire que nous vous avons présenté. Pour ce qui est de notre faculté de perception, nous avons conclu que les mesures prévues à l'article 25 du Code criminel ne correspondent pas, pas du tout, aux mesures prévues aux articles 21 et 23 du projet de loi, il s'agit de deux choses complètement différentes. Vous ne pouvez pas prendre dans une loi quelconque une disposition qui y est prévue pour une fin bien précise et l'insérer ailleurs pour une autre fin.

Le sénateur Frith: Si ma mémoire m'est fidèle, l'article 25 du Code criminel dit, de fait, que quiconque peut faire ce qui est raisonnablement nécessaire dans l'application ou l'exécution de la loi. N'est-ce pas exact?

M. Paisley: Monsieur le sénateur, je serais heureux de vous donner mon exemplaire de cette disposition du Code criminel qui dit, au paragraphe 1:

> Quiconque est par la loi, obligé ou autorisé à faire quoi que ce soit dans l'application ou l'exécution de la loi . . . est, s'il agit en s'appuyant sur des motifs raisonnables et probables, fondé à accomplir ce qu'il lui est enjouint ou permis de faire et fondé à employer la force nécessaire pour cette fin.

Comme je l'ai déjà dit, cet article est surtout employé pour justifier l'emploi de la force, et non pas l'ouverture du courrier, l'écoute électronique d'une ligne téléphonique ou d'autres techniques d'intrusion dont l'emploi, par des membres ou agents du Service de sécurité, nous préoccupe.

Le sénateur Frith: Vous nous dites pourquoi on s'en sert le plus souvent. Pour être juste, toutefois, lorsqu'on vous a demandé si vous aviez lu les commentaires des représentants du gouvernement sur l'article 21, vous avez dit que vous aviez dû tenir compte de ce que dit la disposition. Étudions donc ce que prévoit l'article 25. L'élément principal qu'il faut retenir de cet article, c'est que l'agent fait quelque chose qu'il est obligé de faire ou autorisé à faire par la loi. N'est-ce pas exact?

M. Paisley: C'est vrai, c'est ce que dit la disposition.

Le sénateur Frith: Vous pouvez dire que vous vous êtes appuyé sur des Motifs raisonnables et probables si la loi vous autorise à agir ainsi.

[*Text*]

Mr. Paisley: That is certainly a key to the understanding of that section.

Senator Frith: Clause 21 of this bill does the same thing, because it says that the Director and employees are justified in taking such reasonable actions as are reasonably necessary to enable them to perform the duties and functions of the services under this act. They are allowed to do only what they are authorized by law to do. It seems to me that the principle is the same. It seems to me that you are saying that they should not be entitled to do what any other person is entitled to do, namely, act reasonably and on probable grounds, if they are authorized to do so. Either you are saying it is all very well for any person to do that, but not a security agent, or you are saying that they should not be authorized to do the things that they are authorized to do.

I am sure you understand that we are struggling to improve this legislation. The minister is awaiting our suggestions, but it is not good enough just to say we don't think people should be authorized to break the law, because, of course, everyone agrees with that.

Are they not entitled to the same authority as any other person? Senator Nurgitz suggested that we might just give them the same rights a peace officer has.

Mr. Paisley: Mr. Michel Côté, who is a member of this committee, might be able to satisfy the concern that you have expressed.

Mr. Michel Côté, Member, C.B.A. Special Committee on Bill C-157: Mr. Chairman, honourable senators, I think that by taking an example of a situation we may find how broad this is and discover what the chairman of our committee is addressing when he says that clause 21 cannot be compared to clause 25.

As we all know, clause 25 has been interpreted by the courts very narrowly: it must be absolutely necessary and not just en passant; it must be something that is useful. The word "necessary' has been interpreted as meaning what it says.

Senator Frith: Those words are also contained in clause 21.

Mr. Côté: Yes, I am quite willing to grant that you will find the same interpretation in clause 21.

Clause 21 deals with such reasonable actions as are reasonably necessary to do what? To enable the operative, I presume, to perform his duties and functions under the act.

I will now turn to clause 18. Clause 18 allows the operative to assist, in Canada, in the collection of information. No method is stipulated and no limitation is assigned to that. No parameters appear anywhere that will tell this officer what the law of the land allows him to do. I think what we have done, in reading these things together, is drawn a nice circular reasoning, and we have said, "You may do whatever you may do and you decide that."

[*Traduction*]

M. Paisley: C'est certainement l'élément central de cet article.

Le sénateur Frith: L'article 21 du projet de loi fait en quelque sorte la même chose, puisqu'il stipule que le directeur et les employés sont fondés à accomplir, en vue de l'exercise des fonctions que la présente loi confère au Service, tous actes justifiables dont la nécessité est également justifiable. Ils ne peuvent faire que ce que la loi les autorise à faire. Il me semble que le principe est le même. Vous semblez dire qu'ils ne devraient pas être autorisés à faire ce qu'on laisse les autres faire, soit accomplir des actes justifiables dont la nécessité est également justifiable, s'ils sont autorisés à les faire. Vous dites que n'importe qui sauf les agents de sécurité peuvent faire cela, ou que ces derniers ne devraient pas être autorisés à faire ce qu'on les autorise à faire actuellement.

Je suis convaincu que vous comprenez que nous cherchons à améliorer ce projet de loi. Le Ministre attend nos suggestions, mais il ne suffit pas de dire que nous ne croyons pas que les agents devraient être autorisés à enfreindre la loi, car il est évident que, tout le monde est de cet avis.

N'ont-ils pas les mêmes droits que tous les autres citoyens? Le sénateur Nurgitz a suggéré de leur accorder les mêmes droits qu'aux agents de la paix.

M. Paisley: M. Michel Côté qui est membre de notre comité pourrait peut-être répondre à votre question.

M. Michel Côté, membre du comité spécial de l'A.B.C. sur le projet de loi C-157: Monsieur le président, honorables sénateurs, je crois qu'en utilisant un exemple nous pourrons découvrir qu'il existe de nombreuses applications possibles de la disposition; nous pourrons mieux comprendre ce que veut dire le président de notre comité lorsqu'il soutient que l'article 21 ne peut être comparé à l'article 25.

Comme nous le savons tous, l'article 25 a été interprété par les tribunaux de façon très étroite: les gestes que posent les agents doivent être absolument nécessaires; ils doivent être utiles. La terme «nécessaire» a été interprété comme il doit l'être.

Le sénateur Frith: On retrouve également cette expression à l'article 21.

M. Côté: C'est exact; j'avoue que la même interprétation se retrouve à l'article 21.

Cette disposition porte sur tous les actes justifiables dont la nécessité est également justifiable. Pourquoi? Pour leur permettre, je suppose, d'exercer leurs fonctions.

Passons maintenant à l'article 18, qui permet au service de prêter son assistance, au Canada, à la collecte d'information. On ne précise pas les méthodes à employer et aucune restriction n'est prévue. Ce projet de loi ne prévoit aucun paramètre qui indiquera au service ce que les lois du pays lui permettent de faire. En étudiant toutes ces dispositions ensemble, nous tournons en rond. Cela revient à dire: «Vous pouvez faire ce que vous pouvez faire et c'est à vous de décider ce que vous pouvez faire.»

[*Text*]

If Parliament adopted the legislation as it is drafted now, it would merely delegate to the operative the power to define what the law is, and that is exactly what we are against.

Senator Frith: That is exactly what I thought. The essence of your submission is not that the problem lies with clause 21, permitting the agent to do what is reasonably necessary in order to do what he is authorized to do; your problem is that he is authorized to do too much.

Senator Flynn: That is right.

Senator Frith: I understand the example you gave me. I think we can spend too much time quibbling about the differences between clauses 21 and 25 and saying that is not a perfect analogy, and so on.

The point is, there is a general principle of our law that someone is authorized to do what is reasonably necessary in the exercise of something he is authorized to do. That is all clause 21 deals with.

If you are saying you should not give that kind of protection for the kind of authority that is being given here, then I understand your point.

Mr. Côté: Read together, it goes much further.

Senator Frith: We are spending too much time on clauses 21 and 25 and not getting to the essence of your submission, which is that kind of protection should not be extended for the kind of authority that is being given here. We should start looking at the authority and not quibble about clauses 21 and 25.

Mr. Paisley: I do not think that is necessarily so. What we are not saying is that the agents of the service are being given too much power when we are dealing with this clause alone. We cannot look at each clause in isolation.

We are concerned that the agents of the service may not appreciate the limitations on their powers. Whatever powers or authorities they have should be specifically enumerated in the act. An agent should not have to look to sections 21 or 23 to determine whether he has the power to do something; he should be able to look at the statute. This is the mystery that, presumably, the statute is intended to clear up. There should be a clear signal to the man in the field so that he knows what he may and may not do. This is our chief complaint with respect to this legislation.

Our specific concerns about the powers granted to the agents of the service are set out elsewhere in the paper. We are concerned that agents will misconstrue their powers when they are called upon to exercise their duties.

Senator Lapointe: You made no reference to clause 21(2). Do you consider that to be useless?

Senator Flynn: It should be deleted.

Mr. Paisley: If we do not specifically critize the clause in our final submission to you, we are simply saying that we do not take great exception to it.

[*Traduction*]

Si le Parlement adoptait le projet de loi sous sa forme actuelle, il chargerait simplement le Service de définir ce qu'est la loi; c'est exactement ce à quoi nous nous opposons.

Le sénateur Frith: C'est exactement ce que je pensais. L'essentiel de votre exposé n'est pas que le problème provient de l'article 21, lequel permet au Service d'accomplir tous actes justifiables dont la nécessité soit également justifiable; vous jugez simplement qu'on l'autorise à faire beaucoup trop de choses.

Le sénateur Flynn: C'est exact.

Le sénateur Frith: Je comprends l'exemple que vous m'avez donné. Je crois que nous risquons de consacrer trop de temps à la discussion des différences qui existent entre les dispositions 21 et 25 et à décider qu'il n'y a pas vraiment analogie.

Le fait est que, selon un principe général de droit, quelqu'un est autorisé à faire ce qu'il juge raisonnablement nécessaire dans l'exercice des fonctions qu'il est autorisé à accomplir. C'est sur cela que porte l'article 21.

Si vous jugez que vous ne devriez pas accorder ce type de protection pour les pouvoirs qu'on accorde aux agents, je comprends votre position.

M. Côté: Quand on lit tous ces articles ensemble, les pouvoirs accordés semble aller beaucoup plus loin.

Le sénateur Frith: Nous consacrons beaucoup trop de temps à l'étude des articles 21 et 25 et nous n'étudions pas l'élément essentiel de votre exposé, qui est que ce type de protection ne devrait pas être accordé pour les pouvoirs dont jouit le service. Nous devrions donc étudier l'autorité accordée et non pas ergoter sur les articles 21 et 25.

M. Paisley: Je ne crois pas que cela soit tout à fait exact. Ce que nous ne disons pas, c'est que cet article en soi accorde beaucoup trop de pouvoirs aux agents du service. Nous ne pouvons pas isoler chaque disposition pour l'étudier.

Nous craignons que les agents du service n'apprécient mal les limites de leurs pouvoirs. Ainsi, leurs pouvoirs et leur autorité devraient être précisés dans la loi. Un agent ne devrait pas être forcé de consulter les articles 21 ou 23 pour déterminer ce qu'il peut faire; il devrait pouvoir lire la loi. C'est là le problème que la loi est censée faire disparaître. L'agent devrait savoir clairement ce qu'il peut faire. C'est notre principale objection au projet de loi.

Nos préoccupations précises quant aux pouvoirs accordés aux agents du service sont expliquées ailleurs dans notre mémoire. Nous craignons que les agents n'interprètent mal les pouvoirs dont ils peuvent se servir dans l'exercice de leurs fonctions.

Le sénateur Lapointe: Vous n'avez pas parlé du paragraphe 21(2). Croyez-vous qu'il soit inutile?

Le sénateur Flynn: Il devrait être supprimé.

M. Paisley: Si nous ne critiquons pas précisément cette disposition dans notre mémoire définitif, c'est que nous ne nous y opposons pas catégoriquement.

[*Text*]

Senator Lapointe: Do you think it constitutes a safeguard or not?

Senator Godfrey: Particularly if they also have to report to the Inspector Gen and the review committee, which has been suggested by other witness.

Mr. Paisley: It is also our view that a report should go to the review committee. If that is done, it is an example of independent internal controls which would serve, we think, to keep a check on the operators.

Senator Nurgitz: I thought Mr. Paisley said in his presentation that, under clause 18, somehow indirectly, Canadian citizens might be the subject of intrusive techniques. While it seems to me that clause 18 virtually excludes Canadian citizens and Canadian corporations from the warrant process and intrusive techniques, I would appreciate an explanation of that comment. Did you, in fact, say that?

Mr. Paisley: Yes, I did. I would ask Mr. Bishop of our committee to give the chief response to your question.

Mr. Donald G. Bishop, Member, C.B.A. Special Committee on Bill C-157: We certainly acknowledge that the instructions to the agency under clause 18 relate to the activities of any foreign state or group of foreign states or any person other than a Canadian citizen.

The concern expressed in the past, and one that we share, is that, in the course of carrying out those inquiries, the inquiries can be directed to the relationship between foreign states or persons other than Canadian citizens and the citizens themselves. Therefore, the surveillance or the inquiry impacts on Canadian citizens.

I think Professor Russell described this as a foreign espionage function. He noted that, if the legislation were enacted, Canada would be the first country to estblish an agency with a mandate to collect intelligence about foreign countries only on its own soil, and that, in the pursuit of those inquiries, the rights of Canadian citizens would be affected because the relationship between the foreign countries and their dealings with Canadian citizens would become the scope of this scrutiny and inquiry by the agency. I think that is our concern.

Senator Nurgitz: If there is a warrant for an intrusive technique on "Frith, the Russian" and I phone him, is the concern that I, as a Canadian citizen, would then be overheard? Surely that is contemplated.

Senator Frith: Say I am a KGB agent and I am phoning you and the service thinks that I am trying to persuade you to give me secrets about something: that would certainly impact on a Canadian citizen.

Senator Nurgitz: That would be a matter of security. Firstly, is that the concern?

Mr. Bishop: Let me give you an example, and perhaps it runs the risk of being too simplistic: If you were a Canadian in

[*Traduction*]

Le sénateur Lapointe: Croyez-vous qu'elle assure une certaine garantie?

Le sénateur Godfrey: Particulièrement si les membres du Service doivent faire rapport à l'Inspecteur général et au comité de surveillance, ce qu'ont suggéré d'autres témoins.

M. Paisley: Nous sommes également d'avis qu'un rapport devrait être présenté au Comité de surveillance. Nous pourrions ainsi assurer des contrôles internes indépendants sur les agents.

Le sénateur Nurgitz: Je croyais que M. Paisley avant dit dans son exposé que, aux termes de l'article 18, de façon indirecte, des citoyens canadiens pourraient être victimes de techniques d'intrusion. Bien que l'article 18 semble pratiquement exclure les citoyens canadiens et les sociétés commerciales canadiennes des mandats ou des techniques d'intrusion, j'aimerais que vous expliquiez ce commentaire. Est-ce d'ailleurs vraiment ce que vous avez dit?

M. Paisley: Oui. J'aimerais demander à M. Bishop, membre de notre comité, de répondre à votre question.

M. Donald G. Bishop, membre du Comité Spécial de l'A.B.C. sur le projet de loi C-157: Nous reconnaissons bien sûr que le mandat ou les instructions du Service prévus à l'article 18 portent sur les activités de tout État étranger, groupe d'États étrangers ou toute personne qui n'est pas citoyen canadien.

Certaines personnes ont déjà dit, craindre et nous partageons leur opinion, que, lors de ces enquêtes, on étudie directement les liens entre des États étrangers ou des personnes autres que des citoyens canadiens et les citoyens canadiens eux-mêmes. Ainsi, des Canadiens seraient touchés par cette surveillance ou cette enquête.

Je crois que M. Russell a dit que cela visait les activités d'espionnage des États étrangers. Il a fait remarquer que, si la loi était adoptée, le Canada serait le premier pays à mettre sur pied une agence qui aurait le mandat de recueillir des renseignements sur les activités de pays étrangers, uniquement sur son propre territoire, et que, lors de ces enquêtes les droits des citoyens canadiens seraient menacés parce que le lieu qui existe entre des pays étrangers et des citoyens canadiens ferait l'objet de l'examen minutieux et de l'enquête menés par le Service. C'est ce qui nous inquiète.

Le sénateur Nurgitz: Supposons qu'il y ait un mandat permettant au Service de se livrer à des techniques d'intrusion sur «Frith, le Russe»; si je lui téléphone, à titre de citoyen canadien, notre conversation sera entendue. Est-ce ce qui vous préoccupe? Vous avez certainement pensé à cet aspect.

Le sénateur Frith: Si je suis un agent du KGB, si je vous téléphone et que le Service pense que j'essaie de vous convaincre de me transmettre des secrets: un Canadien serait certainement touché.

Le sénateur Nurgitz: Il s'agirait d'une question de sécurité. Pouvez-vous me dire, tout d'abord, si c'est là votre préoccupation?

M. Bishop: Permettez-moi de vous donner un exemple, quoiqu'il soit peut-être un peu simpliste. Si vous étiez un

[*Text*]

the employ of a foreign corporation, perhaps you could be the subject of scrutiny.

Senator Balfour: So what?

Mr. Bishop: As we understand clause 18, that scrutiny is not intended to overlap and bear upon the activities and the functions of Canadian citizens.

Senator Frith: You would say that it would be limited then. For instance, a KGB agent could phone the KGB or any non-Canadian citizen but if the KGB tried to go after a Canadian citizen in order to subvert him, that should not be included.

Senator Flynn: That is found somewhere else. Clause 18, which we are dealing with, is not related to security at all.

Senator Frith: I do not agree with that.

Senator Flynn: You certainly have to agree with that.

Senator Frith: No, I do not.

Senator Flynn: The terms are not limited at all. Re-read the clause. There is no problem of security at all in clause 18.

Mr. Bishop: We think that, if the point of the clause is to share information already gathered pursuant to the proper functions of the agency under the bill, then clause 18 should be narrowed in terms of the wording. We quite appreciate that there may be a proper activity of the agency but we do not think that as presently cast the broad powers should be present in terms of the powers of the agency.

Senator Nurgitz: With regard to clause 28 do you not envisage that matters, which on the surface would be of a commercial nature, could affect the security of the country?

Mr. Bishop: Yes, sir; I think they do.

Senator Godfrey: Like high technology.

Senator Nurgitz: Like high technology.

Mr. Bishop: But those matters would presumably fall within the definition of "threats to the security of Canada" as delineated by the definitions in clause 2. If a broader mandate is given to the agency under clause 18, we do not think that that is a good thing.

Senator Nurgitz: I hear you.

The Deputy Chairman: It is your question now, Senator Frith. You did have supplementaries before.

Senator Godfrey: I think we beat that one.

Senator Frith: It was pretty well hammered when we started on it.

Again, with respect to the kind of help you can give us, I take it you have some reservations about the definition of "threat". As you know, a good deal of the evidence we have heard, and a good deal of our attention, has been related to that definition, since, in some ways, the whole philosophy of

[*Traduction*]

Canadien qui travaille pour une société étrangère, vous pourriez faire l'objet d'une surveillance.

Le sénateur Balfour: Et puis?

M. Bishop: Selon nous, d'après l'article 18, cette surveillance ne doit pas viser les activités des citoyens canadiens.

Le sénateur Frith: Ainsi, cette surveillance serait limitée. Par exemple, un agent du KGB pourrait appeler le KGB ou un citoyen étranger, mais si le KGB cherchait à corrompre un citoyen canadien, le Service ne pourrait intervenir?

Le sénateur Flynn: Il y a une disposition qui vise cette éventualité quelque part. L'article 18 dont nous parlons n'a rien à faire avec la sécurité nationale.

Le sénateur Frith: Je ne suis pas d'accord.

Le sénateur Flynn: Vous devez en convenir.

Le sénateur Frith: Non.

Le sénateur Flynn: Les termes ne sont vraiment pas limités. Lisez cette disposition à nouveau. On ne discute pas du tout de la sécurité nationale à l'article 18.

M. Bishop: Si l'objet de la disposition est d'assurer un partage de renseignements déjà obtenus, conformément au mandat dont est chargé le Service en vertu du projet de loi, une terminologie plus restrictive devrait être employée à l'article 18. Nous sommes conscients qu'il pourrait s'agir d'activités justifiées de la part du Service, mais nous croyons cependant que les pouvoirs qu'on accorde à l'organisme dans ce projet de loi sont beaucoup trop vagues.

Le sénateur Nurgitz: Pour ce qui est de l'article 28, ne croyez-vous pas que des questions qui à prime abord pourraient sembler de nature commerciale pourraient menacer la sécurité du pays?

M. Bishop: Oui.

Le sénateur Godfrey: Comme les techniques de pointe.

Le sénateur Nurgitz: C'est exact.

M. Bishop: Mais ces questions feraient partie de la catégorie «menaces envers la sécurité du Canada» que l'on retrouve dans les définitions de l'article 2. Nous ne croyons pas qu'il soit bon d'accorder au Service un mandat plus général à l'article 18.

Le sénateur Nurgitz: Je vois.

Le vice-président: Sénateur Frith, vous aviez des questions additionnelles à poser. C'est à votre tour.

Le sénateur Godfrey: Je crois que nous avons fini avec cette question-ci.

Le sénateur Frith: On en avait déjà discuté bien longuement avant de commencer aujourd'hui.

Encore une fois, pour revenir au type d'aide que vous pouvez nous donner, je suppose que vous avez certaines hésitations sur la définition de «menaces». Comme vous le savez, une bonne partie des témoignages que nous avons entendu, ainsi qu'une bonne partie de notre attention, ont porté sur cette définition,

[*Text*]

the bill starts with the definition of "threat". Can you suggest any wording, without tying yourselves up too much, that could help us solve the problem of finding the balance between legitimate dissent and giving the agency the authority to work effectively?

Mr. Paisley: Senator, we have agreed amongst ourselves that none of us have the expertise which legislative draftsmen have and which would be required to draft a section. We have confined our submissions to the flaws which we see in the definition as set out in the bill. We have indicated the general direction which we think the bill should take in defining an appropriate threat. For example, we have suggested that for a starting point the definition of the terms "espionage" and "sabotage" should be attempted. We have suggested that we are not entirely satisfied with the definition of the terms "espionage" and "sabotage" as set out in the McDonald Commission, although we think it is preferable to have at least that as a starting place. We have referred to the Official Secrets Act and, although we have not specifically pointed out section 16 of that act, we should point out that under that section there is a definition of "subversive activity" which includes the terms "espionage" and "sabotage" but undefined. These terms require clarification. There should not be an endless circle in which terms end up being defined by other terms equally obscure. We have suggested that, essentially, the definition should confine "threat" to what is strictly necessary for the purpose of protecting the security of Canada, as set out in the McDonald Commission Report. There is no other valid purpose for having a security agency.

Senator Frith: That is very helpful and specific. You may appreciate that what you have said has been said by a great many witnesses before you. The reasons I am pressing you a little harder not just with regard to underlining the weaknesses but with regard to some advice as to how it can be strengthened is that you are the Canadian Bar Association.

Mr. Paisley: We accept that burden, senator. You specifically raised, in your questions to which Mr. Bishop responded, the thought that perhaps economic interests somehow involve the security of Canada. It is conceivable that some do, but, generally speaking—

Senator Frith: You would like there to be some burden to say that they are strictly required—in other words, something such as the word "strictly" which is used in the McDonald commission report.

Mr. Paisley: In our brief we have certainly agreed that the federal government has an appropriate interest in regulating the economic concerns of the country, but this is done under the Foreign Investment Review Act or the Combines Investigation Act and does not call for the invocation of extreme intrusive powers. I hope that that is helpful in expressing our concerns.

[*Traduction*]

puisque, de certaines façons, toute la conception du projet de loi est fondée sur la définition de «menaces». Pouvez-vous suggérer sans vous engager trop à fond un nouveau libellé qui pourrait nous aider à établir un équilibre entre la manifestation légitime d'un désaccord et les pouvoirs nécessaires pour permettre au Service de travailler de façon efficace?

Monsieur Paisley: Monsieur le sénateur, nous reconnaissons tous que nous n'avons pas l'expérience des rédacteurs législatifs, expérience qui serait nécessaire à la rédaction d'un article. Nous nous sommes contentés, dans notre mémoire, de signaler les lacunes que nous croyons déceler dans la définition du projet de loi. Nous avons proposé une définition de ce que «menaces» devrait être dans le projet de loi. Par exemple, nous avons suggéré de définir l'expression «espionnage» et «sabotage». Nous avons également signalé que nous n'étions pas tout à fait heureux de la définition des termes «espionnage» et «sabotage» figurant dans le rapport de la Commission McDonald, bien que nous jugions que c'est au moins un bon point de départ. Nous avons parlé de la loi sur les secrets officiels et bien que nous n'ayons pas fait allusion précisément à l'article 16, nous voulons faire remarquer que, par exemple, dans cet article, on donne une définition de «activités subversives» qui comprend les expressions «espionnage» et «sabotage», sans qu'elles soient définies. Ces expressions doivent être clarifiées. Il ne doit pas y avoir un cercle vicieux dans lequel des termes sont définis par d'autres termes tout aussi obscurs. Nous avons dit que, fondamentalement, dans la définition, les «menace» devraient être considérées en fonction de ce qui est strictement nécessaire pour protéger la sécurité du Canada, tel que proposé dans le rapport de la Commission McDonald. Il n'y a aucune autre raison valable de mettre sur pied un service de sécurité.

Le sénateur Frith: Cette explication est très utile et précise. Vous devez comprendre que ce que vous venez de dire a également été dit par de nombreux témoins avant vous. J'insiste un peu plus auprès de vous pour que vous précisiez les faiblesses du projet de loi et que vous nous donniez des conseils quant à la façon de régler le problème, parce que vous représentez, après tout, l'Association du barreau canadien.

M. Paisley: Nous acceptons cette tâche, monsieur le sénateur. Vous avez signalé dans les questions auxquelles M. Bishop a répondu que des intérêts économiques peuvent être liés à la sécurité du pays. Il est possible que certains le soient, mais dans l'ensemble . . .

Le sénateur Frith: Aimeriez-vous qu'on ajoute une précision? En d'autres mots, on pourrait ajouter le mot «strictement» qu'on utilise d'ailleurs dans le rapport de la Commission McDonald.

M. Paisley: Dans notre mémoire, nous avons reconnu que le gouvernement fédéral a un intérêt normal dans la réglementation des activités économiques au pays, mais toute cette question est prévu dans la Loi sur l'examen de l'investissement étranger ou la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et ne nécessite pas des pouvoirs d'intrusion très important pour le Service. J'espère que vous comprenez nos préoccupations.

[*Text*]

Senator Frith: Still dealing with threats, I wonder if in your research you have given any thought to this idea of matching techniques to the threats. For example, if the word "serious" were added to clause 2(c), it would mean that intrusive techniques could not be used, in respect of, say, minor political violence or threats of violence. The question is: Could they use a lesser technique? I say the "question" because, as you know, in the document entitled the Attorney Gen's Guidelines for FBI Domestic Security Investigations, they have outlined what has become known as the "ladder principle" where you match techniques. In other words, the extent of the techniques depends on the extent of the threat. For example, what they are worried about is that, if you put in a word like "serious", you cut out everything. You say, "Look, it has to be absolutely serious or strictly necessary or you cannot use any technique at all. You cannot open a file; you cannot do anything." Have you thought about that principle from the perspective of the protection of the rights of the individual?

Mr. Paisley: Perhaps the heading on page 6 "Functions of Service" is less elegant than it ought to be. However, under that heading on page 6 we have, without using the term, referred to the ladder or hierarchy or techniques that were encompassed in the McDonald Commission recommendation number nine, which is found in the summary. There, the McDonald Commission recommended that a full investigation be undertaken only if, for example, there was adequate evidence that the activity was of sufficiently serious proportions, that other less intrusive techniques had either been tried or were unlikely to succeed, or that urgency required it. In our submission, we have suggested that it is inappropriate to use an elephant gun to shoot a gnat. Therefore, we are satisfied that that approach is something that should be embodied in the legislation.

Senator Frith: The question of whether the opening of a file is an intrusive technique is what concerns some of us. In other words, it is just not that easy to scale the techniques; it is just not that easy to say that this is intrusive and this is not.

Mr. Paisley: Senator, I would like each of us to respond to that, but we know that the history of opening files has not been entirely happy. Without necessarily recalling the number accurately, I seem to recall 800,000 being a round figure of the number of files that were opened and maintained, and to me an appropriate concern would be that once a file is opened on John Doe, the mere fact that a file is open becomes a serious impediment to advancement for the rest of his career.

Senator Frith: That is the reason I am asking you if you have given any thought, not just to the latter principle, but to the concepts of "less intrusive" or "more intrusive". Everyone would say that bugging is intrusive. Even using an electronic system that does not require bugging to overhear conversations would be intrusive. How do you see the scale in intrusiveness?

[*Traduction*]

Le sénateur Frith: Pour en revenir aux menaces, je me demande si, dans votre étude, vous avez songé à lier les techniques aux types de menaces. Par exemple, si on ajoutait l'expression «sérieuses» à l'alinéa 2(c), des techniques d'intrusion ne pourraient être utilisées, par exemple, dans les cas mineurs de violence politique ou de menace de violence. Il faut se demander si on pourrait utiliser une technique moins poussée. Je dis qu'il faudrait «se le demander» parce que, comme vous le savez, dans le document intitulé «The Attorney Gen's Guidelines for FBI Domestic Security Investigation, les auteurs ont expliqué ce qu'ils appellent «le principe de l'échelle» où les techniques sont établies en fonction de la menace. En d'autres mots, l'ampleur de la technique correspond à celle de la menace. Par exemple, ce qui les inquiète, c'est que si vous utilisez un mot comme «sérieux», vous excluez tout. Vous dites: «Il faut que ce soit absolument sérieux, absolument nécessaire, si non on ne peut utiliser aucune technique. On ne peut ouvrir un dossier. On ne peut rien faire.» Avez-vous étudié ce principe sous l'angle de la protection des droits de la personne?

M. Paisley: Le titre de la page 6 «Fonctions du Service» est peut-être moins élégant qu'il devrait l'être, mais sans employer le terme, nous avons fait référence à l'échelle, à la hiérarchie, aux techniques qu'englobait la recommandation nº 9 de la Commission McDonald, et qu'on trouve dans le résumé. La Commission McDonald recommandait qu'une enquête approfondie ne soit entreprise que s'il existe des preuves suffisantes, et que l'activité prend des proportions sérieuses; que si d'autres techniques moins intrusives ont été essayées et avaient moins de chance de réussir ou s'il faut agir de toute urgence. Dans notre mémoire, nous soutenons qu'il est inutile de se servir d'un canon pour tuer un moucheron, et nous sommes convaincus que cette approche vaut aussi dans le cas du texte de loi.

Le sénateur Frith: La question de savoir si l'ouverture d'un dossier est une technique d'intrusion préoccupe certains d'entre nous parce qu'il n'est pas si facile de graduer les techniques, de dire si une technique constitue ou non une menace d'intrusion.

M. Paisley: Sénateur, je laisse à chacun le soin de répondre à cette question, sachant comme tous que l'ouverture de dossiers n'est pas entièrement réjouissante. Je ne me souviens pas du nombre exact, mais il me semble que quelque 800,000 dossiers ont été ouverts et conservés. Pour ma part, il me semble qu'il y a lieu de s'inquiéter parce que dès qu'un dossier est ouvert, le simple fait qu'un dossier soit constitué sur M. Dupont risque de nuire gravement à la poursuite de sa carrière.

Le sénateur Frith: C'est pourquoi je me demande non seulement si vous avez pensé à ce dernier principe, mais aussi si vous pouvez nous donner des exemples de techniques qui tiennent «plus» de l'intrusion ou «moins» de l'intrusion. Tout le monde s'accorde à dire que la pose de micros est une technique d'intrusion. Et même le recours à un système électronique qui ne demande pas la pose de micros pour capter des conversations serait de l'intrusion. Comment établir une échelle en matière d'intrusion?

[*Text*]

Mr. Paisley: Senator, before I answer that, I think Mr. Côté has a submission which would add some thrust to the question of opening the files. I would ask him to supplement my response and then I will attempt to come back to your question.

Mr. Côté: Senator, I personally do not see the opening of a file as being an intrusive technique. Obviously, that should go without saying. The opening of a file is the beginning of an investigation of some kind, and an investigation should not start without cause. I would see the immediate action, before the opening of the file, as being the bottom of the ladder. It should not be necessary for a security service to be engaged, unless the action one is looking at to determine whether it warrants the intrusion or the action of the service cannot be handled by the normal police forces. As our chairman said before, we do not condone violence of any kind, but we do not think the act of throwing a ripe tomato at a politician, albeit a very bad action, should be taken beyond the local police force for investigation.

When considering more intrusive techniques, personally, I do not make any distinction between an intrusive technique which calls for someone to walk into premises where he would not be allowed to walk without trespassing and the technique of using a computer, which is as intrusive as walking into a bedroom, in my legal opinion, or the technique of simply accessing a telephone central by dialing numbers in a little black box.

Senator Frith: To update the old saying, the government has no place in the computers of the nation.

Mr. Côté: It certainly has a place in its own computer, but I would like them to stay away from mine.

The moment you start intruding into what is private property, therefore, whether it is done electronically, physically or by other means not yet invented, the intrusions should be regulated in some way, and, the more intrusive they are, the more regulated they should be. I have no qualms with the "ladder" approach, but I think, before it becomes the business of the security service which we are dealing with here, there should be some indication that there is a threat to the security of Canada, either extant or in the making; short of that, it should go back to the normal government agencies, including the police forces.

Mr. Paisley: Senator, in answer to the second part of your question, I would say that the common law, since about 1600, has recognized that any search is a serious intrusion. Lord Chief Justice Camden, if I am correct, in the case of *Entick vs. Carrington*, recognized that to search a person's papers was to violate his dearest property. I would not distinguish, personally, between the serious intrusion by a search of a person's place by physical presence and the search of a person's mail, prior to its reaching his presence, or the search of his private communications or conversations by wire-tapping. None of these are less serious than the others. They are all extremely serious

[*Traduction*]

M. Paisley: Sénateur, avant de vous répondre, je pense que M. Côté veut faire valoir des points qui éclaireraient la question de l'ouverture de dossiers. Je l'invite donc à compléter ma réponse, et je tenterai ensuite de revenir à votre question.

M. Côté: Sénateur, pour ma part, je ne considère pas du tout l'ouverture d'un dossier comme étant une technique d'intrusion. Cela va sans dire. L'ouverture d'un dossier marque le début d'une enquête quelconque, et une enquête ne commence pas sans raison. Il me semble que l'acte en soi est antérieur à l'ouverture d'un dossier, qu'il constitue le premeir échelon, et qu'il ne devrait pas être nécessaire pour un service de sécurité d'établir si l'acte en cause justifie l'intrusion ou les mesures que s'apprête à prendre le service, à moins que les forces de police régulière ne puissent s'occuper de la question. Comme l'a déjà dit notre président, nous ne fermons pas les yeux sur la violence quelle qu'elle soit, mais nous ne pensons pas que le fait de lancer une tomate bien mûre à une personnalité politique, bien qu'il s'agisse là d'une très vilaine action, demande davantage qu'une enquête par les forces de police locales.

Quand il est question de techniques d'intrusion plus poussées, je ne fais personnellement aucune distinction entre les techniques d'intrusion qui demandent que quelqu'un pénètre là où il ne saurait passer sans violer la propriété privée, l'intrusion par ordinateur, qui me semble une intrusion au même titre qu'une entrée non autorisée dans ma chambre à coucher, ni la technique d'intrusion qui consiste tout simplement à accéder à un central téléphonique en composant des numéros dans une petite boîte noire.

Le sénateur Frith: Pour reprendre une vieille expression, le gouvernement n'a rien à faire dans les ordinateurs du pays.

M. Côté: Il a certes tous les droits sur le sien, mais j'aimerais bien qu'il reste loin du mien.

Dès qu'on commence à s'introduire dans la vie privée, qu'on le fasse électroniquement, physiquement ou par d'autres moyens encore inconnus, je pense que ces techniques d'intrusion doivent être réglementées de quelque façon et que plus grande est l'intrusion plus elle doit être réglementées. La méthode de l'échelle ne me dérange nullement, mais je pense qu'avant que le service de sécurité dont il est ici question ne s'en charge il devrait exister certains indices montrant qu'il y a menace à la sécurité du Canada, qu'elle soit en voie de préparation ou d'exécution, et qu'à moins de cela, cette question devrait revenir aux mains des organismes gouvernementaux réguliers, notamment les forces de police.

M. Paisley: Sénateur, pour répondre à la deuxième partie de votre question, je dirais que la common law, depuis environ 1600, a reconnu que toute fouille est une intrusion grave. Il me semble que Lord Camden, juge en chef dans l'affaire *Entick c. Carrington*, a reconnu que le fait de fouiller dans les papiers d'une personne constitue une violation de ses biens les plus chers. Pour ma part, je n'établirais aucune distinction entre l'intrusion grave que constitue la fouille en personne du domicile d'un particulier, la fouille de son courrier d'avant livraison ou l'espionnage de ses communications, de ses entretiens privés au moyen de l'écoute téléphonique. Aucune de ces techniques

[*Text*]

intrusions and we hope they would never be recognized or accepted as being ordinary, everyday, garden-variety investigative techniques. In our view, those techniques should be restricted to matters which can, in the strict sense, be said to involve threats to the security of Canada.

The Deputy Chairman: What about the use of an informant? Would you consider that an intrusion?

Mr. Côté: There is no need for a warrant for that.

Mr. Paisley: It is an ordinary police technique.

Senator Nurgitz: You are distinguishing between various forms of intrusive techniques. Has any consideration been given to the difference between the intrusive technique practised on a Canadian citizen or resident and that practised on a foreign operative. For instance, some members of this committee have been persuaded that there ought to be a distinction.

Perhaps to lengthen the question somewhat, the wire-tapping provisions under the code provide notice to the person after the event, and there is some question being raised by committee members that for an intrusive technique—for example, a telephone tap on a Canadian citizen for security reasons that ultimately head to nothing—we could make provision for the judge to order that a citizen be notified after the event. Really what I was interested in was the distinction between Canadian citizens, including non-residents, and foreigners.

Mr. Paisley: Senator, we discussed that very problem this morning, and our understanding of the rights accorded to any person on Canadian soil, except for questions of emigration and social welfare, is that anyone who is on Canadian soil is entitled to the protection of the Canadian law. We think that that is probably a good principle to adhere to, and that we should not distinguish between a citizen and someone who is here as a visitor without the same just cause as would be required if he were here as a citzen. If the person is a threat to the security of Canada, he is a threat whether he is a citizen or a visitor.

Senator Nurgitz: Perhaps I could bring to your attention a situation which has been envisaged by some members of this committee, assuming that the matter is no longer a matter of sensitivity. I see that you are saying that, fundamentally, we should bring in many of the provisions that now apply to wire-tapping and other techniques under the Criminal Code of Canada. The one condition you do not comment on is notice, because there is none under this bill.

Mr. Paisley: That is so. We have not discussed this is committee, but, in fact, the notice requirement under the wire-tap provision in the code is extremely limited because it is only the subject of the interception who receives notice that his private communications have been intercepted lawfully.

[*Traduction*]

n'est moins grave que les autres. Toutes sont des cas d'intrusion extrêmement graves, et nous espérons qu'elles ne seront jamais reconnues ni acceptées comme étant des choses ordinaires, quotidiennes, des techniques d'enquêtes diverses. A notre avis, ces techniques doivent être réservées aux affaires qui peuvent, au sens strict, être considérées comme constituant une menace à la sécurité du Canada.

Le vice-président: Que pensez-vous du recours à un informateur? L'assimilez-vous à une technique d'intrusion?

M. Côté: On n'a pas besoin de mandat pour cela.

M. Paisley: C'est une technique policière courante.

Le sénateur Nurgitz: Vous établissez des distinctions entre diverses formes de techniques d'intrusion. A-t-on pensé à la différence qui existe entre la technique d'intrusion auquelle est soumis un citoyen ou un résident canadien par opposition à un espion étranger. Par exemple, certains membres du Comité sont maintenant persuadés qu'il doit y avoir une distinction.

Pour approfondir la question, dans le Code les dispositions relatives à l'écoute électronique prévoient la notification de l'intéressé après coup, et des membres du Comité se demandent si, dans le cas d'une technique d'intrusion, comme le recours à un dispositif d'écoute téléphonique servant à surveiller un citoyen canadien pour des raisons de sécurité et qui n'aboutirait finalement à rien, si l'on pourrait prévoir des mesures pour que le juge ordonne que ce citoyen soit informé après coup. Je veux savoir quelle distinction on fait entre citoyens canadiens, y compris les non-résidents, et étrangers.

M. Paisley: Sénateur, nous avons parlé de cette question ce matin, et selon nous, les droits reconnus à toute personne qui se trouve en territoire canadien, à l'exception des questions d'émigration et de bien-être social, sont que quiconque se trouve en territoire canadien a droit à la protection accordée par le droit canadien. Nous pensons que c'est sans doute un bon principe à observer, et qu'il n'y a pas lieu d'établir de distinction dans le cas de quelqu'un qui se trouve ici en tant que visiteur et qu'il ne faut pas supposer qu'il n'a pas la même bonne raison que celle qu'il aurait s'il se trouvait ici en tant que citoyen. Si cette personne est une menace à la sécurité de l'État, elle l'est tout autant comme citoyen que comme visiteur.

Le sénateur Nurgitz: Peut-être devrais-je attirer votre attention sur un cas qu'ont étudié certains membres du Comité, en supposant bien sûr que l'affaire n'est plus sensible. Je constate qu'au fond vous dites que nous devrions adopter un grand nombre de dispositions actuellement contenues dans le Code criminel du Canada en matière d'écoute téléphonique et autres techniques. La seule condition dont vous ne parlez pas, c'est la présentation d'un avis, la chose n'étant pas prévue dans le présent projet de loi.

M. Paisley: C'est exact. Nous n'en avons pas parlé au Comité, mais, en réalité, l'exigence de notification prévue aux termes de la disposition sur l'écoute téléphonique contenue dans le Code criminel est extrêmement limitée parce que seul le sujet de l'interception reçoit un avis l'informant que ses communications privées ont été légalement interceptées.

[*Text*]

There may be hundreds of persons whose private communications were impinged upon by virtue of the lawful interception.

When we drafted this submission initially, we did not consider that the significant safeguards for security of Canada purposes required its inclusion under the Criminal Code of Canada.

Senator Nurgitz: Basically, you are saying there should be no distinction?

Mr. Paisley: Yes.

The Deputy Chairman: If those are all your questions, Senator Frith, I shall move on to Senator Lapointe.

Senator Lapointe: You have said that the security intelligence agency should not deal with economic threats, that it should deal only with the security of Canada. Does your interpretation of "security" include political security as well as military security? Do you see a difference between the two?

Mr. Bishop: Our concern is very much heightened when we are dealing with normal commercial activity between Canadians and non-Canadians, or foreign-controlled corporations. Clause 18 certainly heightens that concern. I am not sure that we would want to say that, under the definition in clause 2 of "threats to the security of Canada", there might not be a sense of peril or concern in the country such that the agency would consider it appropriate to make inquiries. I am not sure that we are saying there could not be economic considerations that would give rise to the proper mandate of the agency being invoked.

Senator Lapointe: As a spin-off?

Mr. Bishop: Not necessarily as a spin-off. Again, I find it difficult to envisage a situation which would meet your point, but I do think that in the area of commercial relations, if there were an encroachment or some impingement on the interests of Canada, which brought that within the definition in clause 2, it would be appropriate for the agency to make inquiries.

Senator Lapointe: Clause 2(d) states, in part:

> —the constitutionally established system of government in Canada.

Some witnesses who have appeared before the committee have objected to those words and have said that we should use the words "the democratic system of government" so that those who are in favour of a republican system should not be considered a threat to the security of Canada, and so that those in favour of other forms of government and in favour of the separation of some provinces would not be considered threats to the security of Canada.

Do you agree with the words "constitutionally established system of government" found in subparagraph (d) of clause 2?

Mr. Bishop: My understanding is that one of the justifications for the insertion of those words as opposed to the words "democratic system of government", as the McDonald Com-

[*Traduction*]

Il peut se trouver des centaines de personnes dont les communications privées ont été captées grâce à un mode d'interception tout à fait légal.

Quand nous avons rédigé notre mémoire, nous n'avons pas estimé que la garantie suffisante de la sécurité du Canada nécessitait son inclusion au Code criminel du Canada.

Le sénateur Nurgitz: En somme, vous dites qu'il ne devrait pas y avoir de distinction?

M. Paisley: C'est cela.

Le vice-président: Si vous n'avez pas d'autre question à poser, sénateur Frith, je céderai la parole au sénateur Lapointe.

Le sénateur Lapointe: Vous avez dit que le service de sécurité ne devrait pas s'occuper des menaces à l'économie, mais uniquement de la sécurité du Canada. Votre interprétation du mot sécurité inclue-t-elle la sécurité politique et la sécurité militaire? Faites-vous une différence entre les deux?

M. Bishop: Nous sommes beaucoup plus sur nos gardes quand nous nous occupons d'une activité commerciale normale entre des Canadiens et des non-Canadiens, ou quand il s'agit de société sous contrôle étranger. L'article 18 fait certainement redoubler notre vigilance. Je ne pense pas que nous irions jusqu'à dire que, compte tenu de la définition des menaces à la sécurité de l'État contenue à l'article 2, il ne saurait y avoir au pays des situations proccupantes où le service ne jugerait pas approprié de faire enquête. Je ne suis pas convaincu qu'il ne saurait y avoir de considération économique qui puisse susciter l'intervention justifiée de l'agence.

Le sénateur Lapointe: Accessoirement?

M. Bishop: Pas nécessairement. Il me semble difficile d'imaginer une situation pour illustrer votre argument, mais je pense que dans le domaine des relations commerciales, si l'on empiétait sur les intérêts du Canada, cas qui correspondrait à la définition de l'article 2, il y aurait lieu pour le service de faire enquête.

Le sénateur Lapointe: Le paragraphe 2(d) contient entre autres choses l'expression;

> —le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada.

Certains des témoins qui ont comparu devant le Comité se sont opposés à cette formulation, et ont dit qu'il faudrait plutôt parler de «régime démocratique de gouvernement», afin que ceux qui favorisent le régime républicain, d'autres formes de gouvernement ou même la séparation de certaines provinces ne soient pas considérés comme menaçant la sécurité du Canada.

Croyez-vous qu'il faut conserver l'expression «le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada» qui figure au paragraphe d) de l'article 2?

M. Bishop: A mon avis, si l'on choisi cette expression de préférence à «régime démocratique de gouvernement», comme

[*Text*]

mission recommended, was that we did, in fact, have a Constitution proclaimed in the interim period.

I think that our concern is that the words "constitutionally established system of government" can give rise to a fairly broad spectrum of interpretation.

I think our preference is for the wording as put forward by the McDonald Commission—that is, a "democractic system of government".

Senator Lapointe: You would prefer those words?

Mr. Bishop: That is our position.

Mr. Paisley: Senator, our concern is that, as drafted, clause 2(d) might reasonably be interpreted to include legitimate dissent, as has been suggested before this committee, which might involve the abolition of the senate or a lawful change from the democratic system of government to a slightly different form. Accordingly, we think that the appropriate definition would include the elements we have suggested, such as the addition of the words, "unlawful destruction" or "unlawful overthrow" of the democratic system of government, because it is our view that what we are seeking to preserve is the democratic system of government and not necessarily the precise form of government which exists at this moment.

We have seen for ourselves over the past three years that the constitutional form of government can change by the will of Parliament.

The Deputy Chairman: No one could argue that the term "democratic form of government" should be taken in the sense that some of the totalitarian states refer to themselves as democratic republics.

Mr. Paisley: There is always a foreign language problem.

Senator Lapointe: You suggested that we insert the words "serious violence" yet someone has objected to the word "serious" as being very subjective.

Mr. Paisley: We have not attempted to actually draft a bill, but are suggestion by way of analogy that throwing a tomato at a parade in and of itself cannot be condoned, but cannot also be considered to be a threat to the security of Canada. So we are giving the draftsmen a signal that we should like them to eliminate those things which can properly be dealt with by the civil and criminal courts and need not call for the powers of a security service to investigate—perhaps frivolously, but nevertheless lawfully—such things.

Senator Lapointe: Would the burning of a barn with no one in it constitute "serious violence"?

Mr. Paisley: We think that would be serious.

Senator Flynn: That is also stupid.

Mr. Chairman, the witness has said something that I have not heard before. In fact, what he has said is that, notwithstanding the broad mandate given to the agency, its director and employees—by comparision to the restricted mandate of a police officer under clause 25 of the Criminal Code of Canada,

[*Traduction*]

le recommandait la Commission McDonald, c'est qu'entretemps nous avons proclamé une constitution.

Je pense que notre inquiétude tient au fait que l'expression «régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada» peut donner lieu à multiples interprétations.

Je pense que nous préférions l'expression proposée par la Commission McDonald, à savoir celle d'un régime démocratique de gouvernement.

Le sénateur Lapointe: Vous préféreriez donc cette expression?

M. Bishop: C'est ce que nous pensons.

M. Paisley: Ce qui nous inquiète c'est que selon le libellé actuel, le paragraphe 2d) pourrait être raisonnablement interprété comme incluant les dissidents légitimes, comme on l'a déjà fait valoir devant le Comité, de même que l'abolition du Sénat ou une légère modification légale du régime démocratique de gouvernement. Par conséquent, nous pensons que pour être appropriée une définition devrait inclure les éléments que nous avons mentionnés, et qu'il faudrait y ajouter les termes «la destruction illégale» ou le «renversement illégal» du régime démocratique de gouvernement, parce qu'il nous semble que ce que nous cherchons à protéger c'est le régime démocratique de gouvernement et pas nécessairement la forme exacte de gouvernement qui existe actuellement.

Nous avons pu constater par nous-mêmes au cours des trois dernières années que le régime de gouvernement constitutionnel peut être changé par la volonté du Parlement.

Le vice-président: Personne ne pourrait prétendre que l'expression «régime de gouvernement démocratique» doit être comprise au sens que lui donnent des États totalitaires qui s'affichent comme étant des républiques démocratiques.

M. Paisley: Il y a toujours la question des langues.

Le sénateur Lapointe: Vous avez proposé que nous ajoutions l'expression «violence grave», et quelqu'un a rétorqué que le terme «grave» était très subjectif.

M. Paisley: Nous n'avons pas vraiment tenté de rédiger un projet de loi. Nous supposons par analogie que le fait de lancer une tomate lors d'un défilé ne peut être passé sous silence, mais ne peut pas non plus être considéré comme une menace à la sécurité du Canada. C'est pourquoi nous disons aux législateurs que nous aimerions qu'ils n'incluent pas les cas qui peuvent être adéquatement traités par les tribunaux civils et criminels, et qui ne demandent pas que les forces d'un service de sécurité fassent enquête, peut-être inutilement, mais néanmoins légalement.

Le sénateur Lapointe: Le fait d'incendier une grange déserte constitue-t-il un exemple de «violence grave»?

M. Paisley: Nous pensons que c'est un cas grave.

Le sénateur Flynn: Et stupide.

Monsieur le président, le témoin a dit quelque chose que je n'avais encore jamais entendu, à savoir que, nonobstant le vaste mandat confié au service, à ses directeurs et à ses employés, par comparaison au mandant limité d'un agent de police établi aux termes de l'article 25 du Code criminel du

[*Text*]

a point which was made by Senator Frith—that 21(1) would, in some way, enable the service to do things that are described in clause 22, or which would normally require warrants.

You seem to have said that, if we do not have clause 22, clause 21(1) might authorize the agency to use those intrusive techniques described in clause 22.

You did say that; is that correct?

Mr. Paisley: That is correct.

Senator Flynn: What you are now suggesting is that, if we are to provide a means of dealing with something outside the operation of clauses 22 and 23—which has the same principle repeated in relation to warrants—we should be specific as to exactly what we would empower the agency to do.

Mr. Paisley: That is our point, precisely. If additional powers are intended to be granted to the operatives, we wish to see them spelled out.

Senator Flynn: Clause 21 in fact applies to all the powers provided, even those which do not come under the operation of clause 22.

Clause 14(2) states

> Nothing in this Act restricts the Service from remaining informed about the political, economic and social environment within Canada and matters affecting that environment.

That would trigger the operation of clause 21(1).

Mr. Paisley: Senator, the mere fact that honourable men obviously differ as to the interpretation that clause 21, as drafted, can be given, ought to be sufficient, in our view, to require that that clause be more precisely defined. In the last analysis, the man in the field is the one who will have to decide what it means.

Senator Flynn: In fact, would you consider that clause 22 should provide exactly the area where the possibility of obtaining a warrant be more precise than it is there because you can get a warrant under clause 18, and, as we have said before, clause 18 deals with matters which may not be related at all to security.

Mr. Paisley: That is so.

Senator Flynn: Clause 14, which I just mentioned, may be dealing with matters which have no relation at all to security, yet you could obtain a warrant. When we are dealing with this mandate of the agency, that reference to the use of a warrant should be restricted to something dealing with security. It should not be extended to an ancillary mandate, as may be provided in other clauses than those dealing with threats to the security of Canada.

Mr. Paisley: I think we agree that that would be welcome.

Senator Flynn: That is the only point I wanted to make.

[*Traduction*]

Canada, point qu'a déjà fait valoir le sénateur Frith, le paragraphe 21(1) permettrait en quelque sorte au service de faire des choses déjà décrites à l'article 22, ou qui nécessiteraient normalement un mandat.

Vous avez dit, il me semble, que si nous n'avions pas l'article 22, le paragraphe 21(1) pourrait autoriser le service à utiliser les techniques d'intrusion décrites à l'article 22.

C'est ce que vous avez dit, n'est-ce pas?

M. Paisley: C'est exact.

Le sénateur Flynn: Vous êtes en train de laisser entendre que si nous nous apprêtons à prévoir des mesures permettant de traiter effectivement de cas soustraits à l'application des articles 22 et 23, ce qui repose sur le même principe que celui qui est invoqué dans le cas des mandats, nous devons être précis et définir exactement ce à quoi nous autorisons le service.

M. Paisley: C'est exactement ce que nous disons. Si l'on veut accorder des pouvoirs supplémentaires aux agents secrets, qu'on définisse ces pouvoirs.

Le sénateur Flynn: L'article 21 concerne tous les pouvoirs qui sont confiés, même ceux qui sont soutraits à l'application de l'article 22.

Le paragraphe 14(2) prévoit que

> La présente loi n'a pas pour effet d'empêcher le Service de se tenir au courant de la conjoncture politique, économique et sociale du Canada et des événements qui peuvent influer sur celle-ci.

C'est alors que le paragraphe 21(1) entrerait en action.

M. Paisley: Sénateur, le simple fait que d'honorables personnes diffèrent manifestement d'opinions quant à l'interprétation de l'actuel article 21 montre suffisamment que cette disposition doit être mieux définie. En dernière analyse, c'est l'homme en situation qui devra décider de son sens.

Le sénateur Flynn: En réalité, pensez-vous que l'article 22 devrait définir exactement les cas où il y a lieu de préciser quand il est possible d'obtenir un mandat, parce qu'on peut en obtenir un aux termes de l'article 18 et que, comme vous l'avez déjà dit, l'article 18 traite de questions qui peuvent être tout à fait étrangères à la sécurité.

M. Paisley: C'est vrai.

Le sénateur Flynn: L'article 14 dont je viens de parler, peut bien traiter de questions tout à fait étrangères à la sécurité, mais vous pouvez quand même obtenir un mandat. Quand il est question des tâches confiées au service, la mention de l'utilisation d'un mandat devrait être réservée aux questions qui touchent la sécurité. Il ne doit pas s'agir de tâches autres, prolongées par un mandat accessoire qu'on peut avoir prévu dans des dispositions différentes que celles qui ont trait aux menaces à la sécurité de l'État.

M. Paisley: Je pense que nous sommes d'accord pour dire que cette mesure serait appréciée.

Le sénateur Flynn: C'est tout ce que j'avais à dire.

[*Text*]

The Deputy Chairman: Due to the fact that we have another set of witnesses to hear, I should like to suggest that our questions be kept to a minimum because we still have to hear from Senator Godfrey and Senator Riley.

Senator Godfrey: I should like to discuss clause 6(3). I do not believe that it should stand the way it is. Of course the simplest thing to do would be to eliminate it, but the Advocates Society of Toronto made a suggestion which rather intrigued me, and I would like your reaction to it. They suggested that you provide that the minister cannot override a decision of the director not to target a certain group. If the director said that it was not within his mandate, or, for any other reason, decided not to target someone or some particular group, the minister could not overrule him. In every other respect, however, the minister would have complete power because, if the director decided to go ahead on a McCarthy type of witch-hunt of his own, the minister could still override him. That intrigues me because it is not just the worry of political abuse in this bill but due the difficulty of defining threats, there could be other types of abuse, in that something could be targeted that is really not a threat to the security of Canada on a judgment call, and you have a sort of a safety valve in there that both the director and the minister can, without being overruled by the other, decide that it should not be targeted. What is your reaction to the suggestion?

Mr. Bishop: Our position certainly has been that clause 6(3) with the override position as it is presently cast, is a serious deficiency in the bill. The suggestion that you just put to me, which I understand to be that the minister cannot override a decision of the director of the agency not to target, I do not think would meet our concern. We feel that the minister should have complete accountability and responsibility for the actions of the agency. We appreciate the point that has been made that this does not mean that the minister would have to go into the House of Commons to make disclosure in Parlement of actions of the agency. What we are talking about, of course, is the right of the Solicitor General to know rather than the obligation to disclose. I am not sure that we had the suggestion before us, and we have not considered it amongst ourselves, but, speaking personally, I do not feel it goes far enough, and we would not be persuaded that that would be an adequate solution to the concerns that we have expressed.

Senator Godfrey: Most of the criticism of the operation of a security service would be from investigating something that most people would think should not be investigated. With the suggestion made by the Advocates Society, at least the minister does not avoid his responsibility, because, if the director goes ahead and investigates something, then the minister has to take the responsibility for allowing him to do it. To that extent he is not off the hook. If there is any criticism of

[*Traduction*]

Le vice-président: Comme nous avons d'autres témoins, je vous invite à réduire vos questions au minimum afin de céder la parole aux sénateurs Godfrey et Riley.

Le sénateur Godfrey: Je voudrais aborder la question du paragraphe 6(3); à mon avis, il ne devrait pas être conservé dans sa forme actuelle. La solution la plus simple serait bien sûr de le supprimer carrément, mais l'Advocates Society de Toronto a fait une suggestion qui me semble avoir un certain intérêt, et je voudrais savoir ce que vous en pensez. Cette société proposait que le ministre ne soit pas autorisé à passer outre à la décision du directeur de ne pas s'en prendre à un groupe en particulier. Si le directeur décidait que son mandat ne l'y autorisait pas ou s'il invoquait quelque autre raison, le ministre ne pourrait passer outre à sa décision. Mais pour toutes les autres décisions, le ministre serait pleinement habilité à le faire; ainsi, si celui-ci décidait de sa propre autorité d'entreprendre une chasse aux sorcières, le ministre pourrait annuler sa décision. La suggestion ne manque pas d'intérêt, car non seulement ce projet de loi soulève-t-il des inquiétudes au sujet de la possibilité d'abus politiques, mais compte tenu de la difficulté de définir ce qui constitue une menace envers la sécurité du Canada, il laisse la porte ouverte à d'autres types d'abus ou à des erreurs de jugement; en prévoyant que le ministre et le directeur peuvent tous deux, sans craindre de voir l'autre passer outre à sa décision, décider de ne pas s'en prendre à une personne ou à un groupe en particulier, on se trouve mieux protégés. Que pensez-vous de cette suggestion?

M. Bishop: Certes, nous nous sommes prononcés contre le paragraphe 6(3) dans sa forme actuelle, car le fait de prévoir que le ministre puisse passer outre à la décision du directeur nous apparaît comme une grave lacune dans le projet de loi. La suggestion dont vous venez de me parler, selon laquelle le ministre ne pourrait passer outre à la décision du directeur du service de ne pas compter une personne ou un groupe au nombre de ses cibles, ne réglerait pas le problème, à notre avis. Nous estimons que le ministre devrait assumer l'entière responsabilité des activités du service. Nous sommes d'accord avec l'intervention qui a été faite à ce sujet, à savoir que le ministre ne serait pas pour autant obligé de rendre compte publiquement des activités du service devant la Chambre des communes. Ce que nous tentons d'obtenir, bien sûr, c'est que le Solliciteur général ait le droit d'être informé et non pas qu'il soit tenu de divulguer la nature de ces activités. Je ne saurais vous dire si cette suggestion nous a déjà été présentée et je sais que nous n'en avons pas discuté entre nous, mais pour ma part, je ne pense pas que nous puissions nous contenter d'aussi peu, et les membres de notre société n'y verraient pas une solution adéquate au problème que nous avons soulevé.

Le sénateur Godfrey: La plupart des critiques concernant un service de sécurité viendraient probablement du fait qu'il ait choisi d'enquêter une chose sur laquelle la majorité des gens ne serait pas d'accord. Si nous donnions suite à la suggestion de l'Advocates Society, nous aurions au moins l'assurance que le ministre ne peut se soustraire à ses responsabilités, car si le directeur décide d'enquêter sur quelque chose, c'est au ministre qu'incombe la responsabilité ultime de sa décision, de sorte

[*Text*]

somebody being targeted who should not be, the minister under the suggestion of the Advocates Society still has to take the responsibility because he could have overruled the director's decision.

Senator Riley: In the house?

Senator Godfrey: The responsibility could be in the house or in the press or before a parliamentary committee or anywhere else.

Mr. Paisley: Mr. Coté wishes to add something to that.

Mr. Côté: Basically, we side with full ministerial responsibility. As an ancillary to that, I personally would like to see the act provide for automatic review by the review committee of any disagreement between the minister and the director. I think your protection is there. If you have a proper review mechanism and your Inspector Gen does his job properly and is given a broad mandate and if your review commission is given the automatic report whenever the minister and director disagree, you will have the check and balance you are looking for.

Senator Riley: I have only one question, Mr. Chairman, in respect to the threats to security (*a*) and (*b*). How would you interpret espionage or sabotage against Canada or any state allied or associated with Canada?

Mr. Paisley: That could be interpreted to include any state with which we have diplomatic relations or social relations. Mr. Coté just mentioned the United Nations.

Senator Riley: Is it that broad?

Mr. Paisley: We think that that is so broad that it becomes meaningless because it includes everyone.

Senator Riley: Without using any words which would require that they be included in a draft, what would your recommendation be in respect of that?

Mr. Paisley: It may be that the countries, if the intention is to protect certain countries by virtue of a statute, should be set out in a regulation which may change from time to time. For example, in extradition matters, we have treaties with some nations and we do not with others. In any event, without being more specific than that, we feel that as drafted it cannot include everyone and be meaningful.

Senator Riley: You are not saying that the same applies to (*b*)?

Mr. Paisley: If the intention is to cover all nations, then we might as well delete "state allied or associated with" and just say so.

Senator Riley: There is nothing wrong with using the word "allied." I am talking about the words "associated with Canada." I would think it is too broad.

[*Traduction*]

que ce dernier ne saurait se défiler. Si la détermination d'une cible soulève des critiques, le ministre, en vertu de la suggestion présentée par l'Advocates Society, serait néanmoins tenu d'en assurer la responsabilité puisqu'il aurait pu passer outre à la décision du directeur.

Le sénateur Riley: Devant la Chambre?

Le sénateur Godfrey: Il pourrait être responsable devant la Chambre, devant la presse ou devant un comité parlementaire.

M. Paisley: M. Coté voudrait ajouter quelque chose.

M. Côté: Pour notre part, nous préconisons l'entière responsabilité ministérielle. Quant à moi, j'estime qu'accessoirement elle devrait se doubler d'une disposition selon laquelle le comité de surveillance serait systématiquement appelé à se pencher sur tout désaccord entre le ministre et le directeur. Nous aurions ainsi cette mesure de protection que vous souhaitez. Du moment que nous avons un mécanisme d'examen en bonne et due forme, que l'inspecteur général s'acquitte bien de ses fonctions dans le cadre d'un mandat suffisamment large et que le comité de surveillance est systématiquement alerté chaque fois qu'il y a désaccord entre le ministre et le directeur, vous aurez le contrôle et l'équilibre que vous souhaitez.

Le sénateur Riley: Je n'ai qu'une question à poser, monsieur le président, en ce qui concerne les menaces envers la sécurité mentionnées en *a*) et *b*). Que faut-il comprendre, d'après vous, par l'espionnage et le sabotage contre le Canada ou un État allié ou associé avec lui?

M. Paisley: Cela pourrait s'entendre de tout État avec lequel nous entretenons des relations diplomatiques ou sociales. M. Coté vient de parler des Nations unies.

Le sénateur Riley: Faut-il y donner un sens aussi large?

M. Paisley: Nous sommes d'avis que le libellé est tellement large qu'il en perd tout son sens, car il pourrait s'appliquer à n'importe qui.

Le sénateur Riley: Sans chercher à donner une version remaniée de ce paragraphe, que recommanderiez-vous à cet égard?

M. Paisley: Il conviendrait peut-être, si l'intention est de prévoir une protection juridique pour certains pays, de les énumérer dans un règlement qui pourrait être modifié au fur et à mesure des besoins. Pour les questions d'extradition, par exemple, nous avons des traités avec certains pays et pas avec d'autres. Nous estimons que le paragraphe dans sa forme actuelle ne peut englober tout un chacun et conserver un sens quelconque.

Le sénateur Riley: Vous ne croyez pas qu'on pourrait en dire autant du paragraphe *b*)?

M. Paisley: Si notre but est d'inclure tous les pays, nous devrions le dire en supprimant tout simplement les mots «État allié ou associé avec lui».

Le sénateur Riley: Je n'ai rien à redire au sujet de l'utilisation du mot «allié», mais ce sont les mots «associé avec lui» qui, à mon avis, se prêtent à une interprétation trop large.

[*Text*]

Mr. Paisley: We believe that our brief supports that suggestion, senator.

Senator Frith: On the question of ministerial responsibility, several of our witnesses have leaned toward full ministerial responsibility rather than in the other direction. What is your thinking on what the word "responsibility" means and the consequences of it? I take it that it means something like your comments about the minister having to be fully informed about the activities of the service, with a good deal of authority to make judgment calls on what they do. I am interested in the question. Let us say that we come forward with a bill that is so designed that it makes it clear that the minister is fully aware of everything that is going on and is fully engaged in it. It is not simply that the director runs the department; that the minister is very much engaged in whatever happens in the Security Service? What do you see as the corollaries by way of parliamentary responsibility? In other words, if someone asked a question, do you see it as being something that could be privileged so that the minister could say "I am sorry, but I think it is against the public interest for me to disclose that, even though I know all about that"?

Mr. Bishop: Our position is that the minister would have, as he has now, the entitlement to stand up in the house and say that this was not a matter that he could disclose because it affects matters of national security. However, in our recommendation, we have suggested that the review mechanism—both in terms of the Review Committee and the Inspector Gen—should be beefed up. Specifically we would like the Review Committee not to be impeded by the current restriction on Cabinet or Privy Council secrets. Similarly we would like the Inspector Gen to have a more independent function and, generally speaking, to have a role which is not merely that of a functionary within the Solicitor General's department, which we feel is now the case. So the minister would have the same entitlement to refuse to disclose matters in the house. We cannot see how it can be otherwise.

Senator Frith: Just suppose that we followed your suggestion and the following was a question in the house: "Is it true that the Review Committee and the Inspector Gen are presently considering a particular investigation and have come to you with the report?", and so on. How far could they go with this beefed up procedure in terms of a question in the house and accountability; and do you see the Inspector Gen and the Review Committee being on call to parliamentary committees to disclose what they are engaged in, and that it is not a matter of waiting for an annual report?

Mr. Bishop: The concept of a parliamentary committee—which I believe was recommended by McDonald—has now been abandoned.

Senator Frith: What about other committees? Let us suppose that the Foreign Affairs Committee hears that something is going on under your beefed up proposal and it decides that it

[*Traduction*]

M. Paisley: Nous estimons, sénateur, que notre mémoire vient appuyer cet argument.

Le sénateur Frith: Sur la question de la responsabilité ministérielle, plusieurs de nos témoins ont voulu faire pencher la balance en faveur de l'entière responsabilité ministérielle plutôt que dans l'autre sens. D'après vous, quel sens faut-il donner au mot «responsabilité» et quelles en sont les conséquences? Si j'ai bien compris le sens de vos observations, il faudrait comprendre que le ministre devrait être pleinement informé des activités du service et jouir d'une autorité considérable pour rendre un jugement sur ses activités. Cette question m'intéresse. Supposons que nous présentions un projet de loi rédigé de manière à ne laisser aucun doute que le ministre doit être pleinement informé de tout ce qui se passe et y participer pleinement. Alors, le directeur dirige les activités du service et le ministre y participe étroitement, mais que faites-vous de la responsabilité parlementaire? Autrement dit, si on le questionne à ce sujet, croyez-vous que le ministre puisse dire qu'il s'agit de renseignements confidentiels et répondre: «Je regrette, mais je crois qu'il serait contraire à l'intérêt public de divulguer ces renseignements, bien que je sois parfaitement au courant de cette question».

M. Bishop: A notre avis, le ministre aurait le droit, comme c'est le cas à l'heure actuelle, de dire qu'il ne peut communiquer ces renseignements parce qu'ils touchent la sécurité nationale. Mais, dans notre recommandation, nous avons dit qu'il y aurait lieu de renforcer le mécanisme d'examen—en ce qui concerne tant le Comité de surveillance que l'inspecteur général. Plus précisément, nous voudrions que le travail du Comité de surveillance ne soit pas entravé par la restriction qui s'applique actuellement aux secrets du Cabinet ou du Conseil privé. Nous voudrions également que l'inspecteur général ait un rôle plus indépendant et, de façon générale, qu'il ne soit pas considéré comme un simple fonctionnaire du ministère du Solliciteur général, comme c'est le cas à l'heure actuelle. Ainsi, le minstre aurait toujours le droit de refuser de divulguer des renseignements devant la Chambre. Nous ne pouvons voir comment il pourrait en être autrement.

Le sénateur Frith: Supposons que nous donnions suite à votre suggestion et que le ministre se voie poser la question suivante à la Chambre: «Est-il vrai que le Comité de surveillance et l'inspecteur général examinent actuellement telle enquête et qu'ils vous ont présenté un rapport à ce sujet», ainsi de suite. Quelles seraient les conséquences de ce ce que vous proposez lorsqu'il s'agit de répondre à une question qui met en jeu le principe de la responsabilité parlementaire? D'après vous, l'inspecteur général et les membres du Comité de surveillance pourraient-ils être appelés à comparaître devant des comités parlementaires pour discuter de leurs activités, sans qu'il soit nécessaire d'attendre la présentation d'un rapport annuel?

M. Bishop: L'idée d'un comité parlementaire—dont la mise sur pied avait été recommandée, je crois, par la Commission McDonald—a maintenant été abandonnée.

Le sénateur Frith: Qu'en est-il des autres comités? Supposons que le Comité des affaires extérieures apprenne, par suite de la mise en œuvre de cette nouvelle proposition, qu'il se

[*Text*]

would like to have the Inspector Gen and the Review Committee tell them all about this review of an investigation they are engaged in. Would you see them being able to do that?

Mr. Bishop: I am inclined to say "Yes, under the proper circumstances". I happen to have spent some time in the Department of External affairs, and, as a consequence, perhaps I wear two hats in terms of my involvement with this committee. I was in the Embassy in Warsaw, Poland for a time and perhaps I have the consciousness of matters of national security. I would be loath to say that there would have to be disclosure by either the Review Committee or the Inspector Gen under circumstances where the national security interests of this country would be injured. Beyond saying that—and I appreciate that it is perhaps an over-generalization—I can, on the other hand, see *in camera* proceedings conducted by some other parliamentary or Senate committee where it would not be appropriate for members of the Review Committee or the Inspector Gen to come before it and give evidence *in camera* and rely upon the judgment, the oath and the obligations of members of the Senate or the other house who were members of the committee.

Senator Frith: Specifically can you see the minister's right to refuse to answer questions on the subject of investigation, because he felt it was not in the interests of the country to do so? Would he also have the power to say "And the same goes for any questions you may want to ask the Inspector Gen or the Review Committee—you or any committee"?

Mr. Bishop: I do not believe that the bill, as it now stands, or as we would like to see it amended, would give the Solicitor General that degree of control over the functions of the Review Committee, or, for that matter, the Inspector Gen. So I think my answer is no.

Senator Frith: If I understand you correctly, I suppose it means that the minister might stand up and say "I will not give you any information about that, because in m y opinion it is against the interests of Canada". Then someone could say "Well, so long as I can find out that the Inspector Gen or the Review Committee has anything to do with this, then I can get everything I want from them, because even though you say it is against the interests of the country, you cannot say that it is against the interests of the country to ask the Review Committee or the Inspector Gen". Is that right?

Mr. Bishop: The members of the Review Committee, of course, would be bound by the Privy Council oath, even if, as we have suggested, they are not *ab initio* Privy Councillors.

Senator Frith: I do not think that is answering my question.

[*Traduction*]

passe quelque chose et qu'il décide de faire venir l'inspecteur général et les membres du Comité de surveillance pour leur donner tous les détails de l'enquête sur laquelle ceux-ci se penchent? Ces derniers seraient-ils autorisés à divulguer ces renseignements d'après vous?

M. Bishop: Je direais que oui, si les circonstances s'y prêtaient. Il se trouve que j'ai passé quelque temps au ministère des Affaires extérieures et, par conséquent, je porte peut-être deux chapeaux en tant que membre de ce comité. Ayant passé quelque temps à notre ammbassade de Varsovie, en Pologne, je suis peut-être davantage conscient des questions de sécurité nationale, et je répugnerais à dire que les membres du Comité de surveillane ou l'inspecteur général seraient obligés de divulguer des renseignements qui mettraient en jeu notre sécurité nationale. Ces considérations mises à part—et je me rends compte qu'elle sont peut-être le fait d'une généralisation excessive—je puis néanmoins concevoir que, dans le cadre des délibérations à huis clos de quelque autre comité parlementaire ou sénatorial, les membres du Comité de surveillance ou l'inspecteur général puissent être appelés à donner leur témoignage à huis clos, avec pour toute garantie la possibilité de s'en remettre au jugement, au serment et aux obligations des sénateurs ou des députés membres de ce comité.

Le sénateur Frith: Plus précisément, pouvez-vous concevoir que le ministre ait le droit de refuser de répondre à des questions sur le sujet de l'enquête s'il considérait qu'il serait contraire à l'intérêt national d'y répondre? Pourrait-il également dire: «Et il en est ainsi de toutes les questions que vous—ou les membres de quelque autre comité—pourriez vouloir poser à l'inspecteur général ou aux membres du Comité de surveillance»?

M. Bishop: Je ne crois pas qu'en vertu du projet de loi, dans sa forme actuelle ou dans celle que nous proposons, le solliciteur général aurait une autorité aussi considérable à l'égard des fonctions du Comité de surveillance ni de celles de l'inspecteur général. Aussi je répondrais par la négative.

Le sénateur Frith: Si je vous comprends bien, je suppose que le ministre pourrait intervenir à la Chambre pour dire: «Je ne vous donnerai aucun renseignement à ce sujet parce que, à mon avis, ce serait contraire aux intérêts du Canada.» Quelqu'un pourrait alors s'aviser de dire: «Eh bien, du moment que je peux déterminer que l'inspecteur général ou le Comité de surveillance a quelque chose à voir là-dedans, je peux obtenir d'eux tous les renseignements que je désire, parce que, même si vous dites que ce serait contraire aux intérêts du pays, vous ne pouvez dire qu'il serait contraire aux intérêts du pays de poser la question au Comité de surveillance ou à l'inspecteur général.» Est-ce juste?

M. Bishop: Les membres du Comité de surveillance seraient, bien sûr, liés par le serment que doivent prêter les membres du Conseil privé, même si, au départ, ils ne sont pas membres du Conseil privé.

Le sénateur Frith: Je ne crois pas que cela réponde à ma question.

[*Text*]

Mr. Bishop: No, but clearly they are under the same obligation not to injure the national security interests of this country.

Senator Frith: But is the minister going to be able to say "You cannot ask me. I will not give you any information, and neither will they". Or are they going to have the right to say that? It seems to me that it is not much use for the minister to be able to say "This information ought not to be made public", and you could then go in by the back door and get it from the Review Committee or the Inspector Gen.

Mr. Paisley: I believe we are in agreement that the point of the legislation, as we understand it, is to provide for an internal but independent review. We are of the view that the bill as drafted—even as we would like to see it drafted—would still require members of the committee, who are privy to secret information, to be bound by their oath and not to disclose it.

Senator Frith: That is not answering my question. I want to know whether they can refuse to make the information public on grounds of national interest—which is a right which you have just said you would give the minister. Can the minister extend that to them, or can they do it on their own?

Mr. Bishop: On their own I think that clearly they would be under that obligation.

Senator Godfrey: What is the point of having a Review Committee if the minister says they cannot report on certain things?

Mr. Bishop: I do not think we are recommending that the hands of the Review Committee be tied by the minister. The Inspector Gen, given that he is a member of the ministry and does not have this external function, perhaps would be in a different situation; but clearly in terms of the Review Committee I would think that the minister cannot make up their minds for them.

Senator Frith: So if they are called before a committee and the committee says, "We summon you to come and tell us about this matter", you say that what they can do is claim immunity or say that they do not wish to appear because of their oath, their oath being with regard to anything they learn as privy councillors. Would they be learning about this as privy councillors?

Mr. Bishop: If they had access to the full range of secrets and were not under the restriction that is presently in the act, they would have the same degree of knowledge as the minister.

Senator Flynn: They cannot divulge anything. They may make a report to the director or the minister and it is up to the minister to table the report. But of themselves, they are not

[*Traduction*]

M. Bishop: Non, mais ils ont clairement la même obligation pour ce qui est de ne pas compromettre notre sécurité nationale.

Le sénateur Frith: Mais le ministre va-t-il pouvoir répondre: «Vous ne pouvez pas me poser cette question. Vous ne pouvez obtenir de moi aucun renseignement, pas plus que de l'inspecteur général ou des membres du Comité de surveillance» et ces derniers vont-ils avoir le droit d'en faire autant? Il me semble peu utile de permettre au ministre de dire: «Ces renseignements ne doivent pas être rendus publics», s'il est ensuite possible de contourner la difficulté en s'adressant au Comité de surveillance ou à l'inspecteur général.

M. Paisley: Je crois que nous sommes d'accord que le but du projet de loi, de la façon dont nous l'interprétons, est de prévoir un mécanisme d'examen interne mais indépendant. Nous sommes d'avis que le projet de loi dans sa forme actuelle—et même dans celle que nous proposons—obligerait néanmoins les membres du comité, à qui l'on aurait communiqué des renseignements secrets, à être fidèles à leur serment et à ne pas divulguer ces renseignements.

Le sénateur Frith: Cela ne répond pas à ma question. Je veux savoir s'ils pourront refuser de divulguer ces renseignements pour des raisons d'intérêt national—en vertu du même droit que vous venez tout juste de dire que vous reconnaîtriez au ministre. Le ministre peut-il leur conférer ce droit ou peuvent-ils en décider ainsi de leur propre initiative?

M. Bishop: De leur propre initiative, car je crois qu'ils seraient manifestement liés par cette obligation.

Le sénateur Godfrey: A quoi nous sert d'avoir un Comité de surveillance si le ministre peut l'empêcher de communiquer certains renseignements?

M. Bishop: Nos recommandations ne signifient pas que le Comité de surveillance aurait les mains liées par le ministre. L'inspecteur général, en sa qualité de fonctionnaire du ministère qui n'a pas de rôle externe à jouer, se trouverait des membres du Comité de surveillance, je crois que, de toute évidence, le ministre ne peut décider à leur place.

Le sénateur Frith: Alors, s'ils sont convoqués devant un comité et que celui-ci leur dit: «Nous vous sommons de comparaître devant nous et de nous parler de cette question», vous dites qu'ils pourraient réclamer l'immunité ou se refuser à comparaître en raison de leur serment, celui-là même qui les empêche de divulguer quoi que ce soit qu'ils apprennent en leur qualité de membres du Conseil privé. Faut-il considérer qu'ils en auraient eu connaissance en tant que membres du Conseil privé?

M. Bishop: S'ils avaient accès à tous les renseignements peu importe le secret qui les entoure et qu'ils ne tombaient pas sous le coup de la restriction que comporte actuellement la loi, ils seraient aussi bien informés que le ministre.

Le sénateur Flynn: Ils ne peuvent rien divulguer. Ils peuvent présenter un rapport au directeur ou au ministre, et il appartient à ce dernier de décider s'il doit déposer le rapport. Mais

[*Text*]

entitled to reveal anything to a committee of the house or of the Senate.

Senator Frith: Or to the public or to anyone else, including the inspector general?

Senator Godfrey: That is one thing we have to fix up in the bill.

Senator Flynn: Yes, but according to the bill as it is now.

Senator Balfour: Do you agree that the director should have direct access to the Prime Minister without reference to the Solicitor General on security matters and, if so, should that entitlement be spelled out in the bill?

Mr. Bishop: We have read the exchange that members of this committee had with Mr. Finn when he appeared before you. I think it was Mr. Finn's position that under certain, admittedly unique, circumstances he would consider that he did have an opportunity to utilize his access to the Prime Minister. We certainly feel that that is an appropriate position for him to take. As to whether or not it should be spelled out in the bill, I recall that the chairman of the committee, Senator Pitfield, has indicated that as a matter of convention or whatever, the Prime Minister would not be specifically referred to in the bill and that that matter of access would not be referred to at all. Personally I have no difficulty with that position, so long as the director felt he enjoyed a right of access. I do not think that it need be enunciated or articulated in the bill.

The Deputy Chairman: Gentlemen, I thank you for your presentation today. It has been very informative and helpful. If you have any further advice for us we would be glad to hear from you.

There will be a short recess.

The committee recessed.

The Deputy Chairman: Members of the committee, this session will now resume. Our final group of witnesses this afternoon represent the RCMP Security Service. The spokesman is Sgt. Yvon Gingras.

Sergeant Gingras, you have some people with you. I ask that you introduce them and then proceed with your brief.

Sgt Yvon R. Gingras, Service de Sécurité de la GRC: Monsieur le président et honorables membres du Sénat, avant de débuter notre exposé, j'aimerais qu'on fasse certaines modifications au texte que nous avons fait parvenir le 12 septembre. Après discussion, nous avons changé quelques détails, à la page 1. Au lieu de lire «268 membres», nous devons inscrire que c'est «la majorité des membres».

Le sénateur Frith: Où est-ce?

Le sénateur Lapointe: C'est à la première ligne?

Sgt Gingras: Oui.

Le sénateur Frith: Alors, le nombre n'est pas 268.

[*Traduction*]

ils ne peuvent de leur propre initiative révéler quoi que ce soit à un comité de la Chambre ou du Sénat.

Le sénateur Frith: Ou au public ou à quiconque, y compris l'inspecteur général?

Le sénateur Godfrey: C'est là une chose que nous devons prévoir dans ce projet de loi.

Le sénateur Flynn: Oui, mais je parle du projet de loi dans sa forme actuelle.

Le sénateur Balfour: Êtes-vous d'accord que, pour les questions de sécurité, le directeur devrait avoir directement accès au premier ministre sans devoir passer par le solliciteur général et, dans l'affirmative, y a-t-il lieu d'inclure une disposition en ce sens dans le projet de loi?

M. Bishop: Nous avons lu le compte rendu de l'entretien que vous avez eu avec M. Finn lorsqu'il est comparu devant ce Comité. Je crois qu'il s'était alors dit d'avis que, dans certaines circonstances reconnues comme exceptionnelles, il se sentirait justifié de se prévaloir de son droit d'accès au premier ministre. Nous sommes pleinement d'accord avec lui là-dessus. Pour ce qui est de savoir s'il faudrait le mentionner expressément dans le projet de loi, je me souviens que le président du Comité, le sénateur Pitfield, a indiqué que, par convention ou pour quelque autre raison, le premier ministre ne serait pas mentionné expressément dans le projet de loi et que cette question d'accès n'y figurerait pas. Pour ma part, je n'ai aucune objection à ce que l'on procède ainsi pourvu que le directeur considère qu'il a effectivement un droit d'accès. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de le dire en toutes lettres dans le projet de loi.

Le vice-président: Messieurs, je vous remercie de l'exposé très instructif et utile que vous nous avez fait ajourd'hui. Si vous avez d'autres conseils à nous donner, nous serions heureux que vous nous en fassiez part.

Nous allons maintenant suspendre brièvement nos travaux.

La séance est suspendue.

Le vice-président: Membres du Comité, nous reprenons maintenant nos travaux. Le dernier groupe de témoins que nous allons entendre cet après-midi représente le service de sécurité de la GRC. Le sergent Yvon Gingras est le porte-parole du groupe.

Sergent Gingras, je vous demanderais de nous présenter ceux qui vous accompagnent et de nous lire ensuite votre mémoire.

Sgt Yvon Gingras, RCMP Security Service: Mr. Chairman and Honourable Senators, before beginning our presentation I would like to make certain changes to the text that we sent in on September 12. After discussion we changed a few items on Page 1. Instead of reading "268 members" it should read "a majority of the members".

Senator Frith: Where's that?

Senator Lapointe: In the first line?

Sgt Gingras: Yes.

Senator Frith: So the number isn't 268.

[*Text*]

Le sénateur Lapointe: C'est la majorité des membres?

Sgt Gingras: Monsieur le sénateur, c'est parce que les versions française et anglaise sont un peu différentes, malgré que le contenu parle de la même chose.

Le sénateur Frith: Est-ce que j'ai bien compris? Est-ce que c'est vrai que le nombre de membres est 268, et que vous étiez mandatés par la plupart des membres?

Sgt Gingras: C'est exactement cela.

Le sénateur Frith: C'est plus que 134?

Sgt Gingras: Oui, beaucoup plus que cela.

The Deputy Chairman: It is a little confusing if you change "268" to "majority" since you have many more than 268 in your service.

Senator Frith: But it is the ones who are affected by this.

Sgt Gingras: Mr. Chairman, I would like to make the point now that this is why I wanted to express this at the outset. First of all, we wanted to define "acquired rights" which affected only members of the security service who were non-commissioned and, also, that they had spent more than 20 years in the RCMP. With respect to this definition of "acquired rights", I would like to say that a member who has served 20 years in the RCMP may leave voluntarily or when he ceases to be a member. From 20 to 25 years there would be some form of penalty and from 25 years and beyond the same calculation would apply as now applies to members of the armed forces, which is 2 per cent a year and so on.

Monsieur le président j'aimerais vous présenter, à ce moment-ci, nos conseillers juridiques, qui nous représentent à Montréal.

A ma gauche, je suis accompagné de Me Victor Carbonneau, qui est un ancien membre de la GRC. A ma droite immédiate, M. Raphael Schachter, et Jack Waissman.

Si vous permettez, j'aimerais faire ma présentation dans les deux langues officielles, une partie en anglais et l'autre en français.

I have been mandated by an overwhelming majority of pensionable members of the Royal Mounted Police Security Service to make recommendations to this Senate committee concerning the effect that certain provisions of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act will have on the acquired rights of these members. The bill to establish the Canadian Security Intelligence Service will abolish or affect existing acquired rights of Royal Canadian Mounted Police Security Service members, especially those related to pensions, employment benefits, grievances and protection of employees. This brief to your Senate committee is prompted by the concern of these members that their acquired rights relating to pensions, employment benefits, grievances and protection of employees are not being defended by our present employer, the Royal Canadian Mounted Police, nor by our future employer through the Security Intelligence Transitional group. I wish to emphasize that this proposed legislation will affect and abolish

[*Traduction*]

Senator Lapointe: It's a majority of the members?

Sgt Gingras: It's because the French version and the English version are slightly different, Senator, even though they're talking about the same thing.

Senator Frith: Have I got it right? There are 268 members and you have been mandated by a majority of those members?

Sgt Gingras: That's right.

Senator Frith: More than 134 of them?

Sgt Gingras: Oh yes, a lot more.

Le vice-président: Le fait d'indiquer «la majorité» plutôt que «268» crée une certain confusion puisque votre service compte beaucoup plus que 268 membres.

Le sénateur Frith: Mais ce sont ceux qui sont touchés par cette disposition.

Sgt Gingras: Monsieur le président, je tiens à souligner que c'est là la raison pour laquelle je voulais aborder cette question dès le départ. Premièrement, nous voulions préciser que les «droits acquis» s'appliquaient uniquement aux membres du service de sécurité qui ne détenaient pas le grade d'officer et qui avaient également plus de vingt années de service dans la G.R.C. En ce qui concerne cette question de la définition des «droits acquis», je tiens à souligner que le membre de la G.R.C. qui justifie de vingt ans de service peut quitter volontairement ou quand il cesse d'être membre. S'il quitte après vingt ans et avant vingt-cinq ans, il est sujet à une pénalité. Après vingt-cinq ans, le calcul se fait de la même façon que pour les membres des Forces armées, c'est-à-dire 2 p. 100 par an et ainsi de suite.

Mr. Chairman, I would like at this time to introduce our legal counsel, who represent us in Montreal.

On my left is Mr. Victor Charbonneau, a former member of the RCMP. On my immediate right, Mr. Raphael Schachter, and the other person who represents us is Mr. Jack Waissman.

With your permission I would like to make my presentation in both official languages, partly in English and partly in French, if that suits you.

Une écrasante majorité des membres du service de sécurité de la Gendarmerie royale du Canada admissibles à la pension m'ont demandé d'exposer à ce Comité du Sénat des recommandations découlant des effets de certaines dispositions du projet de loi sur le service canadien du renseignement de sécurité sur leurs droits acquis. La Loi constituant le service canadien du renseignement de sécurité va porter atteinte aux droits acquis des membres du service de sécurité de la Gendarmerie royale du Canada et risque même de supprimer ces droits, surtout en ce qui concerne les pensions, les avantages, les griefs et la protection de l'employé. La présentation de cet exposé au Comité du Sénat a été rendue nécessaire par l'inquiétude suscitée chez ces membres qui estiment que leurs droits acquis en matière de pension, d'avantages, de griefs et de protection de l'employé ne sont pas protégés par leur employeur actuel, la Gendarmerie royale du Canada, ni par leur employeur éventuel par l'entremise du Groupe de transi-

[*Text*]

acquired rights of all Royal Canadian Mounted Police Security Service members who become employees of this new service.

I wish to note that when we say "all" members we are dealing with the pensionable members of the security service as of September 1, 1983.

The Deputy Chairman: Are you dealing with civilian members of the security service or, in fact, members of the RCMP?

Sgt Gingras: We are dealing with the regular members of the RCMP since the civilian members in the security service are under another plan in which they must serve 35 years before they are eligible for a pension.

The Deputy Chairman: You are actually speaking for RCMP personnel?

Sgt Gingras: That is right.

Our initial representations opposing certain of these provisions were directed to the Honourable Robert Kaplan, Solicitor Gen of Canada, the Honourable Herb Gray, President of the Treasury Board, Mr. Fred Gibson, of the Solicitor General's office, and Mr. Ted Finn of the Security Intelligence Transitional Group.

On April 26, 1983, similar representations were made to the Security Intelligence Transitional Group consisting of Ted Finn, William McIver, Eric Brick and Jacqueline Crowe, a pension officer with Treasury Board. The bill to establish the Canadian Security Intelligence Service in its present format will affect or abolish our acquired rights as previously described. Therefore, the present security service members are particularly fearful that these rights are now in jeopardy and they wish to elaborate to the Senate committee their particular point of view before this proposed legislation is made law.

Nos droits en matière de pension: Le paragraphe 10.(2) de a Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité stipule ce qui suit:

> Les personnes nommées employés en vertu du paragraphe 8(1) ou qui le deviennent en vertu du paragraphe 61(1) et qui ont déjà cotisé au compte de pension de retraite créé par la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada avant d'être engagées au Service sont présumées employés par la Gendarmerie royale du Canada pour l'application de cette loi tant que dure leur emploi au Service.

Au 1er septembre 1983, 268 membres du Service de sécurité; de la Gendarmerie ont le droit de toucher des prestations de retraite aux termes du paragraphe 10.(5) de la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada s'ils cessent d'être membres de la Gendarmerie. Le paragraphe 10.(2) de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité supprimera ce droit acquis. S'ils décident de ne pas demeurer au service de la Gendarmerie, ces membres ne pourront pas se prévaloir du droit acquis de toucher leur pension tout en travaillant pour le nouveau Service. Ces mêmes membres pourraient toutefois recevoir leur pension en

[*Traduction*]

tion chargé du renseignement de sécurité. J'aimerais insister sur le fait que la loi projetée affectera et abolira même certains droits acquis de tous les membres du nouveau service.

Je voudrais signaler que lorsque nous disons «tous» les membres, nous voulons parler des membres du service de sécurité ayant droit à une pension au 1er septembre 1983.

Le vice-président: Parlez-vous des employés civils du service de sécurité ou, en fait, des membres de la G.R.C.?

Sgt Gingras: Il s'agit des membres réguliers de la G.R.C. étant donné que les civils employés au service de sécurité sont visés par un autre régime en vertu duquel il faut 35 ans de service pour ouvrir droit à pension.

Le vice-président: Vous parlez en fait du personnel de la G.R.C.?

Sgt Gingras: C'est exact.

Nos premières démarches en opposition à ces quelques dispositions furent effectuées auprès de l'honorable Robert Kaplan, Solliciteur général du Canada, de l'honorable Herb Gray, président du Conseil du trésor, de M. Fred Gibson, du cabinet du Solliciteur général et de M. Ted Finn, du Groupe de transition chargé du renseignement de sécurité.

Le 26 avril 1983, des représentations de même nature étaient faites auprès du Groupe de transition chargé du renseignement de sécurité composé de Ted Finn, William McIver, Eric Brick et Jacqueline Crowe, spécialiste du Conseil du trésor en matière de pensions. Sous sa forme actuelle, la Loi constituant le service canadien du renseignement de sécurité portera atteinte à nos droits acquis ou les supprimera purement et simplement, comme nous l'avons indiqué. Par conséquent, les membres du service de sécurité craignent particulièrement que leurs droits soient désormais menacés, et désirent donc expliquer leur point de vue au Comité du Sénat avant que ce projet ait force de loi.

Our pension rights: the Act to establish the Canadian Security Intelligence Service at Section 10.(2) provides as follows:

> 10.(2) "Every person who, at any time prior to being appointed as an employee of the Service pursuant to subsection 8(1) or becoming an employee of the Service pursuant to subsection 61(1) had been a contributor under the Royal Canadian Mounted Police Superannuation Act shall, as long as the person continues to be employed in the service, be deemed to be employed in the Royal Canadian Mounted Police for the purposes of that Act."

There are 268 members of the R.C.M.P. Security Service who are entitled, as of September 1, 1983, to receive a pension according to Section 10(5) of the Royal Canadian Mounted Police Superannuation Act, if they cease to be a member of the Force. Section 10.(2) of the Canadian Security Intelligence Security Act will abolish this acquired right. These members, if they elect not to remain with the Force, will not be permitted to exercise their acquired right to receive a pension and be employed in the new Service. However, these same members could receive a pension under the R.C.M.P. Superannuation Act and be employed elsewhere in the Public

[*Text*]

vertu de la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canda et travailler ailleurs dans la Fonction publique. En effet, le paragraphe 27.(4) de la Loi sur la pension de la Fonction publique stipule que les contributeurs selon la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada qui reçoivent une pension ont le droit de conserver cette pension tout en travaillant dans la Fonction publique. Nous pourrions citer de nombreux exemples d'anciens contributeurs aux termes de la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada qui touchent une pension et travaillent pour la Fonction publique. Sous sa forme actuelle le paragraphe 10.(2) de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité semble relever d'un concept tout nouveau dans le domaine de la législation en matière de pension au Canada, concept incompatible avec la Loi sur la pension de la Fonction publique, la Loi sur la pension de retraite de la GRC et la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes.

Par contre, le paragraphe 10.(2) de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité permettra aux contributeurs aux termes de la Loi sur la continuation des pensions de Gendarmerie royale du Canada et de la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes de toucher une pension tout en étant à l'emploi du nouveau Service. Ainsi par exemple, le Commissaire Simmonds, à titre de contributeur selon la Loi sur la continuation des pensions de la GRC—et je dois m'arrêter ici pour vous expliquer que cette pension même existait pour ceux qui intégraient les rangs de la GRC avant 1949—M. Simmonds, dis-je, pourrait recevoir une pension et faire partie du nouveau service. Les membres des Forces canadiennes admissibles à une pension en vertu de la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes pourront toucher leur pension tout en travaillant pour le nouveau Service.

For example, at the present time we have members of the Canadian armed forces who are part and parcel of the security service. They are what we call "double dippers", a term which I dislike using since it is not appropriate. It deals more or less with acquired rights. This term first came to my attention when I asked Mr. Gibson in February of 1982 as to whether or not I could take my pension and receive a salary from the new agency, at which time he had decided that this was not possible.

M. Eric Brick, membre du Groupe de transition chargé du renseignement de sécurité indiquait, dans une note de service du 3 décembre 1982 reproduite à l'annexe I du présent document, que les membres retraités du ministère de la défense nationale pourraient continuer de toucher leur pension tout en devenant membres du nouveau Service.

In effect, Mr. Eric Brick was consulted by the divisional rep. of the RCMP who enquired as to whether or not the new proposed legislation would affect the pension rights of the existing members of DND, and his reply was that it would not affect those persons at all.

Clause 10(2) will also permit retired members of the RCMP Security Service and special constables who now receive pensions pursuant to the RCMP Superannuation Act and currently employed under contract to the RCMP Security Service to

[*Traduction*]

Service. The Public Service Superannuation Act at Section 27(4) provides that contributors to the R.C.M.P. Superannuation Act who now receive a pension have a right to retain that pension and be employed in the Public Service. There are numerous examples of past contributors to the R.C.M.P. Superannuation Act, who receive a pension and are now employed in the Public Service. The present format of Section 10.(2) of the Canadian Security Intelligence Service Act appears to be a new concept in Canadian pension legislation which is inconsistent with the Public Service Superannuation Act, R.C.M.P. Superannuation Act and Canadian Forces Superannuation Act.

Section 10.(2) of the Canadian Security Intelligence Security Act, on the other hand, will permit contributors under the R.C.M.P. Continuation Act and the Canadian Forces Superannuation Act to receive a pension and be employed in the new Service. For example, Commissioner Simmonds, a contributor under the R.C.M.P. Continuation Act—and here I must break off for a moment to explain tha this same pension existed for those who joined the RCMP before 1949—Commissioner Simmons would be permitted to receive a pension and be employed in the new Service. The members of the Canadian Armed Forces entitled to receive a pension pursuant to the Canadian Forces Superannuation Act will be permitted to received a pension and be employed in the new Service.

Par exemple, actuellement, certains membres des Forces canadiennes font partie du service de sécurité. On les qualifie de cumulards expression que je n'aime pas employer car elle n'est pas appropriée. Cela tient plus ou moins à la question des droits acquis. La première fois que j'ai entendu cette expression, c'est lorsque j'ai demandé à M. Gibson, en février 1982, si je pouvais prendre ma pension et recevoir un salaire du nouveau service. A cette époque-là, il m'a répondu que cela n'était pas possible.

Mr. Eric Brick, of the Canadian Intelligence Transitional Group, indicated in a memorandum dated December 3, 1982, that pensioners of the Department of National Defence would be permitted to continue receiving their pension and be employed in the new Service. Reference is made to Schedule I which is annexed to this Brief.

En fait, M. Eric Brick a été consulté par le représentant de division de la G.R.C. qui lui a demandé si la loi proposée influerait sur les droits en matière de pension des membres actuels du ministère de la Défense nationale. M. Brick a répondu que la nouvelle loi ne changerait absolument rien pour ces personnes.

Le paragraphe 10(2) permettra en outre aux membres à la retraite du service de sécurité de la G.R.C. et aux gendarmes spéciaux qui reçoivent présentement une pension en vertu de la Loi sur la pension de retraite de la G.R.C. et qui travaillent à

[*Text*]

receive their pensions and be employed in the new service. Secondly, special constables now employed in the RCMP Security Service and who receive a pension pursuant to the Canadian Forces Superannuation Act will be permitted to continue receiving their pension and be employed in the new service.

Mr. Ted Finn of the Security Intelligence Transitional Group, met with the Montreal RCMP Security Service members in November, 1982. At this meeting, Mr. Finn advised the members that they would not be permitted to take their pension from the RCMP and join the new service. Those members who elected to exercise their acquired rights pursuant to section 10(5) of the RCMP Superannuation Act would be prohibited from joining the new service. No consideration would be given to the members' experience, knowledge, qualifications and expertise in the area of security service. This position of Mr. Finn is contrary to his report disseminated to all members of the RCMP Security Service dated October 28, 1982. In this report, Mr. Finn stated as follows:

> We in the Transitional Group are relying heavily on the fact that the accumulated knowledge and expertise of Security Service personnel currently employed in every region of Canada will not be lost to us. Indeed, success for the new Service cannot be secured unless serving members are prepared to transfer to the new organization to pursue their careers in service to Canada.

Mr. Ted Finn, Executive Director of the Security Intelligence Transitional Group, has advised the RCMP Security Service members through a letter dated February 7, 1983 that:

> As to whether the decision not to permit simultaneous receipt of salary and pension in the new organization is still open to discussion, the answer is in the affirmative.

This letter is annexed to this Brief as Schedule II. The Act to establish the Canadian Security Intelligence Service would abolish the acquired right of RCMP Security Service members to receive a pension and be employed in the new service. Furthermore, there appears to be a policy of the Security Service Transitional Group which will prohibit a member from exercising his right to a pension and joining the new service.

Clause 10(2) of the proposed legislation was drafted to prevent Security Service members joining the new service, and, pursuant to subclause 61(1), from simultaneously drawing a pension from the RCMP and a salary from the new service. We are not aware of any regulatory, legal grounds or precedents for this decision. Furthermore, clause 10(2) is inconsistent with section 27(4) of the Public Service Superannuation Act which specifically permits the drawing of a pension from the RCMP and a salary from the Public Service, at the option of the member. Efforts to obtain a factual rationale for this

[*Traduction*]

contrat pour le compte du service de sécurité de la G.R.C. de continuer de toucher leur pension tout en faisant partie du nouveau service. De plus, les gendarmes spéciaux qui travaillent présentement pour le service de sécurité de la G.R.C. et reçoivent une pension en vertu de la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes auront le droit de continuer de toucher leur pension tout en travaillant pour le nouveau service.

M. Ted Finn du Groupe de transition chargé du renseignement de sécurité a rencontré les membres du service de sécurité de la G.R.C. à Montréal en novembre 1982. Lors de cette réunion, M. Finn avisa les membres qu'ils ne seraient pas autorisés à prendre leur retraite de la G.R.C. avant de se joindre au nouveau service. Les membres qui décideraient de se prévaloir de leurs droits acquis conformément au paragraphe 10(5) de la Loi sur la pension de retraite de la G.R.C. se verraient interdire l'accès au nouveau service. On ne tiendrait aucun compte de l'expérience, des connaissances ou de la compétence de ces membres dans le domaine de la sécurité. La position alors adoptée par M. Finn était à l'opposé de celle qu'il avait communiquée à tous les membres du service de sécurité de la G.R.C. dans son rapport du 28 octobre 1982 alors qu'ils déclarait en substance:

> «Les membres du Groupe de transition espèrent vivement que la somme des connaissances et l'expérience acquises par le personnel du service de sécurité en poste dans toutes les régions du Canada ne seront pas perdues. En fait, le nouveau service ne pourra pas atteindre les résultats escomptés à moins que les membres actuels ne soient prêts à poursuivre, au sein de la nouvelle organisation, leur carrière au service du Canada.»

Dans une lettre datée du 7 février 1983, M. Ted Fine, directeur exécutif du Groupe de transition chargé du renseignement de sécurité avisait les membres du service de sécurité de la G.R.C. que:

> «Pour ce qui est de savoir si la décision de ne pas permettre de recevoir à la fois un salaire et une pension dans la nouvelle organisation peut encore faire l'objet de discussions, le réponse est «Oui.»

Cette lettre est reproduite à l'Annexe II du présent mémoire. La Loi constituant le service canadien du renseignement de sécurité abolirait le droit acquis des membres du service de sécurité de la G.R.C. de toucher une pension et de travailler pour le nouveau service. Il semble en outre que le Groupe de transition chargé du renseignement de sécurité ait pour politique d'empêcher un membre de se prévaloir de son droit à la pension et de se joindre au nouveau service.

Le paragraphe 10(2) du projet de loi a été établi de façon à interdire aux membres du service de sécurité qui se joignent au nouveau service en vertu du paragraphe 61(1) de retirer simultanément une pension de la G.R.C. et un salaire du nouveau service. A notre connaissance, une telle décision ne se fonde sur aucun règlement, aucun acte juridique ni aucun précédent. De plus, la paragraphe 10(2) est incompatible avec le paragraphe 27(4) de la Loi sur la pension de la Fonction publique qui permet formellement de retirer une pension de la G.R.C. et un salaire de la fonction publique, au choix du

[*Text*]

decision from members of the Transitional Group have not met with success. The extension of sub-clause 10(2) to ex-members of the Force joining the new service pursuant to sub-clause 8(1) is, therefore, discriminatory. Any moral, economic or political arguments which could possibly be marshalled to support the prohibition of simultaneous receipt of salary and pensions for members joining the new service under the provisions of 61(1) are not applicable in this case. If this provision is allowed to become law, the Canadian Security Intelligence Service will be the only federal or provincial government department in which a condition of employment for ex-members of the RCMP is that they forgo or suspend their pension benefits, regardless of how long they have been receiving them.

The present Security Service members are concerned and fearful in the light of the discriminatory and unfair treatment that this legislation demonstrates towards contributors who have acquired rights under the RCMP Superannuation Act. This provision of the proposed legislation affecting the pension rights of RCMP Security Service members and the policy of the Transitional Group on employment in the new service will influence many Security Service members not to continue service in the new organization.

Avantages actuels: Allocation de fin de service.

Les arguments que nous venons de présenter dans le cadre des droits en matière de pension s'appliquent également au paragraphe 61(3) du projet de loi. Le droit à l'allocation de fin de service dépend du droit des membres du Service de sécurité de la GRC à recevoir une pension. Nous estimons que cette disposition réservera un traitement différent aux membres du Service et aux membres de la GRC mutés au nouveau Service et aux membres de la GRC qui décideraient de se joindre à la Fonction publique ou aux Forces canadiennes.

Autres avantages: La Gendarmerie royale du Canada offre présentement aux membres de son Service de sécurité des avantages précis parmi lesquels nous retiendrons: Les frais médicaux qui sont gratuits pour le membre, ainsi que les soins dentaires. Vingt-cinq jours de vacances par année pour les membres qui comptent plus de 10 années de service. L'assurance-vie collective et assurance invalidité, les congés de maladie, la solde d'ancienneté, l'indemnité de tenue civile et la sécurité d'emploi.

Le paragraphe 61(2) du projet de loi stipule que les avantages antérieures des membres du Service de sécurité de la GRC seront maintenus sous réserve d'éventuelles modifications consécutives aux conventions collectives ou à une décision du Service. On nous a dit que cette disposition ne visait tout simplement qu'une amélioration des avantages. Nous estimons toutefois que cette disposition ne garantit pas le respect des avantages acquis des membres du Service de sécurité de la GRC dans le nouveau Service. Ce paragraphe offre une certaine latitude et pourrait même légitimer la désagrégation et

[*Traduction*]

membre. Nos efforts en vue d'obtenir une explication sur les raisons d'une telle décision de la part des membres du Groupe de transition ont échoué. D'autres part, l'extension de la portée du paragraphe 10(2) pour qu'il englobe les anciens membres de la Gendarmerie qui entrent au nouveau service en vertu du paragraphe 8(1) est discriminatoire. Les arguments d'ordre moral, économique ou politique que l'on pourrait invoquer à l'appui de l'interdiction de perception simultanée d'un salaire et d'une pension dans le cas de membres qui se joignent au nouveau service en vertu des dispositions du paragraphe 61(1) ne peuvent pas s'appliquer dans ce cas. Si l'on adopte cette disposition telle quelle, le Service canadien du renseignement de sécurité sera le seul organisme fédéral ou provincial dont les conditions d'engagement d'anciens membres de la G.R.C. exigeraient qu'ils renoncent à recevoir leurs prestations de retraite ou qu'ils en diffèrent la perception, quelle que soit la période pendant laquelle ils ont touché ces prestations.

Les membres actifs du service de sécurité ne cachent pas leur inquiétude ni leur appréhension face au traitement discriminatoire et injuste que réserve cette législation à des contributeurs qui jouissent de droits acquis aux termes de la Loi sur la pension de retraite de la G.R.C. Cette disposition du projet de loi qui porte atteinte aux droits des membres du service de sécurité de la G.R.C. en matière de pension, ainsi que la politique du Groupe de transition sur l'emploi dans le nouveau Service inciteront de nombreux membres du Service de sécurité à ne pas poursuivre leur carrière au sein de la nouvelle organisation.

Existing employment benefits: severance pay.

The previous submission related to pension rights is equally applicable to subsection 61(3) of the proposed legislation. The right to severance pay is contingent on the right of an R.C.M.P. Security Service member to receive a pension. It is submitted that this particular provision will treat differently members of the R.C.M.P. Security Service transferring to the new Service from members of the R.C.M.P. who would elect to transfer to the Public Service or Canadian Armed Forces.

Other employment benefits: the Royal Canadian Mounted Police presently provides its Security Service members with defined employment benefits in which the major benefits are: medical and dental coverage, which are fully paid for the member; 25 days of paid leave per year for a member with more than 10 years of service; group life insurance and disability coverage; sick leave; service pay; plain clothes allowance; and job security.

Subsection 61(2) of the proposed legislation provides that the previous employment benefits of R.C.M.P. Security Service members will continue until such time as those benefits are modified pursuant to a collective agreement or by the Service. We have received a reply to the effect that this provision merely allows latitude for benefits to be improved. It is submitted that this provision does not guarantee acquired employment benefits of R.C.M.P. Security Service members being continued in the new Service. It gives scope and legitimacy for benefits to be eroded or even dropped. Items

[*Text*]

même l'abandon des avantages. On ne pourra défendre des éléments comme l'indemnité de tenue civile, la solde d'ancienneté et les soins médicaux et dentaires gratuits lors de négociations ultérieures avec le Conseil du Trésor en se fondant uniquement sur des engagements oraux de l'ancien directeur et du directeur actuel du Groupe de transition à l'effet que les membres ne perdraient rien en se joignant au nouveau Service. Au risque de paraître présomptueux, nous croyons qu'un tel engagement n'aura guère de poids aux yeux des membres du Conseil du Trésor ou de nos membres au cours des années qui viennent. Nous estimons donc que le projet de loi devrait au moins garantir les avantages acquis dont jouissent présentement les membres du Service de sécurité au sein de la GRC.

Faculté de revenir à la GRC: Le paragraphe 61(5) stipule que pendant une période de deux ans après l'entrée en vigueur de l'article, un membre peut choisir de rejoindre les rangs de la GRC. Nous croyons que cette «garantie de réengagement» risque de rester lettre morte puisque la Gendarmerie dispose présentement d'effectifs complets. Cette disposition soulève donc nombre de questions dans l'esprit des membres du Service de sécurité qui pourraient décider de revenir à la GRC. Ainsi par exemple, les membres devront-ils subir une réinstallation s'ils désirent revenir au sein de la GRC? Leur service dans la nouvelle organisation serait-il admis à titre d'ancienneté aux fins d'avancement? Ces aspects et nombres d'autres questions connexes relatives à l'admissibilité aux mutations à la GRC devraient faire l'objet d'études minutieuses avant que le projet n'ait force de loi. Cette situation équivoque inquiète profondément les membres du Service de sécurité.

I now turn to the subject of grievances. Sub-clauses 8(2) and 60(1) appear to continue the existing grievance system contained in the RCMP Act and the RCMP Administration Manual for members of the Security Service transferring to the new service until expired, revoked or replaced pursuant to this proposed act.

These two provisions are ambiguous inasmuch as their application to the RCMP Security Service transferring to the new service is concerned. This very important area of employer-employee relations should be clearly defined in the statute or regulations prior to its coming into force as law.

Members of the Security Service wish to express their deep concern that insufficient consideration and study have been given to the presentation and consideration of a possible future grievance to the new service. Further elaborations will be made to your committee.

In conclusion, the members of the RCMP Security Service solicit your support in ensuring that the sub-clause which states that employment benefits may be modified or abrogated by the act to establish a Canadian Security Intelligence Service may be deleted from the proposed legislation. This is one area that was modified. As an example, in relation to acquired pension rights, we submit that this proposed statute should grant the same option to members of the RCMP Security Service as that granted pursuant to section 27(4) of the Public

[*Traduction*]

like the plain clothes allowance, service pay, and free medical and dental coverage cannot be defended in subsequent negotiations with Treasury Board on any grounds other than the verbal commitment of one former and one current Director of the Transitional Group that members would not lose by joining the new Service. With all due respect, this verbal commitment is hardly calculated to carry much weight with Treasury Board staff or members in subsequent years. It is submitted that the proposed legislation should provide for a minimum guarantee of acquired employment benefits as members of the Security Service currently have in the R.C.M.P.

Eligibility to return to the R.C.M.P.: subsection 61(5) provides that for a period of two years after the coming into force of the section, a member may elect to return to the R.C.M.P. We are of the opinion that this "guaranteed return" may be ineffectual in view of the current full-establishment of the Force. This provision leaves the Security Service members faced with many uncertainties if they do elect to return to the R.C.M.P. For example, will the member be required to relocate in order to have employment in the R.C.M.P.? Secondly, would his service in the new Service be counted for seniority purposes in relation to promotions? These and many other issues related to eligibility to return to the R.C.M.P. should be fully explored before this Bill comes into force as law. This doubtful situation poses great concern for members of the Security Service.

Passons maintenant à la question des griefs. Les paragraphes 8(2) et 60(1) semblent vouloir conserver le système actuel de règlement des griefs tel qu'il est défini dans la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et le manuel d'administration de la G.R.C., pour l'appliquer aux membres du service de sécurité qui se joindraient au nouveau service, jusqu'à la cessation d'effet de ce système ou jusqu'à ce qu'il soit abrogé ou remplacé en vertu de la nouvelle loi.

Les dispositions de ces deux paragraphes sont ambiuës dans leur application aux membres du service de sécurité de la G.R.C. qui désireraient être mutés au nouveau service. Il faudrait clairement définir cet aspect essentiel des relations employeurs employés dans la loi ou les règlements avant que ce projet de loi ne soit adopté.

Les membres du service de sécurité désirent exprimer leur vive inquiétude parce qu'ils considèrent que la soumission et le règlement de griefs éventuels au nouveau service n'ont pas fait l'objet d'analyses et d'études assez poussées. Nous comptons discuter de cette question plus en détail devant votre Comité.

En conclusion, les membres du service de sécurité de la G.R.C. vous prient de bien vouloir leur accorder votre appui pour veiller à ce que soit supprimé le paragraphe du projet de loi prévoyant que les avantages sociaux existants peuvent être modifiés ou carrément abrogés par la Loi constituant le service canadien du renseignement de sécurité. Voilà un secteur où il y a eu des modifications. Par exemple, en ce qui concerne les droits acquis en matière de pensions, nous estimons que la loi projetée devrait offrir aux membres du service de sécurité de la

[*Text*]

Service Superannuation Act. To do otherwise would be discriminatory against only members of the RCMP Security Service who are contributors to the RCMP superannuation fund.

Many members of the RCMP Security Service are of the opinion that certain provisions of this proposed legislation are discriminatory and unfair, and, if this legislation is passed into law in its present format, we will have no alternative but to challenge these specific provisions before the proper competent tribunal.

The Security Service transitional group has stated that they are relying heavily on the fact that the accumulated knowledge and expertise of current Security Service personnel in Canada will be required for the creation of a new service. The success of this service depends on the transfer of serving members to the new service. These serving members will be proud to serve Canada in the new service providing the legislation and policy creating the new service treats them in a fair and undiscriminatory manner. To do otherwise will place these serving members at a disadvantage when compared with pensioned members of the RCMP and Canadian armed forces now serving in other federal government departments. This will certainly influence the decision in transferring the Canadian Security Intelligence Service.

The Deputy Chairman: Does that complete your presentation?

Sgt Gingras: Yes.

Le sénateur Lapointe: Est-ce que vous ne croyez pas que c'était l'intention secréte des autorités qu'il n'y ait pas beaucoup de membres qui continuent dans l'organisation après deux ans, que c'était leur intention que plusieurs retournent à la GRC après deux ans de service dans l'Intelligence Agency?

Sgt Gingras: Madame le sénateur, d'après les dires de M. Finn, de M. Brick et de M. Kaplan, ces derniers croient que l'expertise et l'expérienceee des membres de la GRC ou du Service de sécurité actuel est nécessaire afin que les Canadiens aient un service de renseignement efficace. Je ne crois pas que ce soit leur position.

Le sénateur Lapointe: Mon non plus, mais pour une période de deux ans, vous seriez très utiles si vous alliez dans ce service de renseignement. Par contre, après deux ans, il y aura d'autres recrues civiles qui pourraient vous remplacer. Les autorités aimeraient peut-être mieux après cette période de temps que vous retourniez à la GRC.

Sgt Gingras: A cet effet, madame le sénateur, je dois dire que nous avons déjà établi que cela prend en moyenne six ans de service avant d'être un enquêteur . . .

Le sénateur Lapointe: Expérimenté?

Sgt Gingras: Oui, efficace et expérimenté; donc ces deux ans de transition ne pourraient aucunement apporter du nouveau personnel qui pourrait remplacer les membres actuels du Service de renseignement.

[*Traduction*]

G.R.C. le même choix qui leur est accordé aux termes du paragraphe 27(4) de la Loi sur la pension de la Fonction publique. Toute autre solution serait discriminatoire envers les seuls membres du service de sécurité de la G.R.C. qui contribuent à la caisse de retraite de la G.R.C.

Nombre de membres du service de sécurité de la G.R.C. estiment que certaines dispositions du projet de loi sont discriminatoires et injustes, et que si ce projet de loi est adopté sous sa forme actuelle, ils n'auront d'autre solution que de contester ces dispositions litigieuses devant le tribunal compétent.

Le Groupe de transition chargé du renseignement de sécurité a déclaré qu'il compte beaucoup sur les connaissances et l'expérience du personnel du service de sécurité en poste au Canada pour assurer la création du nouveau service. Le succès de ce dernier dépend donc de la mutation de membres actifs. Ceux-ci seront fiers de servir le Canada dans le nouveau service à condition que la loi et la politique présidant à sa création les traitent de façon équitable, sans discrimination. Toute autre décision léserait les membres actifs par rapport aux membres retraités de la G.R.C. et des Forces canadiennes qui travaillent présentement pour le compte d'autres ministères fédéraux. Une telle situation ne manquera pas de peser lourd dans la décision des membres du service de sécurité de se joindre ou non au service canadien du renseignement de sécurité.

Le vice-président: Avez-vous terminé votre exposé?

Sgt Gingras: Oui.

Senator Lapointe: Do you think it may have been the secret intention of the authorities not to have too many members staying in the organization after two years, that it was their intention that a number of them would return to the RCMP after two years of service in the intelligence agency?

Sgt Gingras: Madam Senator, to go by what Mr. Finn, Mr. Brick and Mr. Kaplan have said, they believe that the expertise and experience of members of the RCMP or the existing security service are necessary if Canadians are to have an effective intelligence service. So I don't believe they can have this secret intention you suggest.

Senator Lapointe: I don't either, but perhaps for a period of two years you would be very useful if you entered this intelligence service. On the other hand, after two years, there would be civilian recruits to replace you. The authorities might perhaps want you to go back to the RCMP after the two years were up.

Sgt Gingras: I should point out that we have already established that it takes an average of six years of service to produce an investigator who is . . .

Senator Lapointe: Experienced?

Sgt Gingras: Yes, experienced, and effective. So a two-year transitional period wouldn't be any good for bringing in new blood or new personnel who could replace present members of the intelligence service.

[*Text*]

Le sénateur Lapointe: ALors vous croyez que ce n'était pas leur intention. Pourquoi croyez-vous alors qu'ils ont établi ces règlements?

Sgt Gingras: Si vous étudiez les stipulations de bridge-back comme nous les nommons, c'est que certains membres ne veulent peut-être pas faire partie de la nouvelle agence. Ils vont indiquer leur choix avant que le nouveau service ne soit formé. Après deux ans, ils auront le choix de retourner à l'intérieur de cadres de la GRC. C'est un peu à la demande des membres qui voulaient que cette stipulation soit incluse dans le projet de loi C-157 que nous vous soumettons ce point.

Le sénateur Lapointe: Alors, c'est parce qu'ils considèrent probablement que vous passez seulement d'un service à un autre. A ce moment, il n'y aurait pas lieu d'obtenir votre pension, car vous passez d'un service à un autre avec une transition.

Sgt Gingras: A cet effet, je voudrais vous lire deux ou trois pages qui expliquent un peu mieux notre mèmoire et ensuite, je répondrai à vos questions.

Le sénateur Lapointe: Est-ce que ces trois pages sont contenues dans votre mèmorie ou si c'est quelque chose de nouveau?

Sgt Gingras: C'est nouveau, nous élaborons davantage avec ce document.

The problem we are faced with today relative to the enactment of Bill C-157 is similar to what transpired when the Canadian government attempted to patriate the Constitution. An agreement in principle was almost reached at the Victoria Conference in 1971, but the process was not completed until april 1982.

the same scenario was evident after the Mackenzie report was tabled in the House of Commons in 1969. In august 1981, after having made public the recommendations of the McDonald Commission, the government decided to form a new civilian security agency, CSIS, with a new mandate.

In retrospect, perhaps the delay in opting for a new civilian agency was a positive step.

Many laws have been enacted to protect the rights of citizens such as the Canadian Human Rights Act; the Protection of Privacy Act; and the Access to Information Act. Additionally, the Charter of Rights in the Constitution guarantees the rights and freedoms of all Canadians. All of these laws have had positive effects on Canadians; that is, the minorities, the handicapped and the aged are protected against discrimination in law.

Our principal quarrel or disagreement with regard to certain provisions contained in Bill C-157 is related to our acquired rights as employees of the federal government. We are of the opinion that this new bill may be setting dangerous precedents for all public servants. Is it a trend or is it only because of a narrow-minded interpretation of our acquired rights under the RCMP Superannuation Act? One might consider what Mr. Ted Finn has enunciated in his letter to our divisional representative which was dated February 7, 1983. It is the last piece of correspondence in the blue schedule, and I am quoting from the second-to-last paragraph of the last page of the letter:

[*Traduction*]

Senator Lapointe: So you believe that this was not their intention. In that case, why do you suppose they have made these regulations?

Sgt Gingras: If you take a look at the bridge-back stipulations as we call them, it's because certain members who may perhaps not want to be part of the new agency are going to so indicate before the new service is set up. After two years they will have the choice of going back to the RCMP. It was more or less at the request of the members who wanted that stipulation to be included in Bill C-157 that we are submitting the point to you.

Senator Lapointe: So it's because they probably think that you're just going from one service to another. In that case you wouldn't be getting your pension because you would be going from one service to another with a transitional period?

Sgt Gingras: On this point I would like to read you two or three pages that will clarify our brief a little more and then I'll answer your question.

Senator Lapointe: Are these three pages in your brief or are they something new?

Sgt Gingras: They're new, we go into greater detail in this document.

Le problème que nous connaissons aujourd'hui au sujet du projet de loi C-157 est semblable à celui qui s'est produit lorsque le gouvernement canadien a tenté de rapatrier la constitution. Une entente de principe avait presque été conclue lors de la Conférence de Victoria en 1971, mais le rapatriement n'a eu lieu qu'en avril 1982.

Le même scénario a suivi le dépôt du rapport MacKenzie à la Chambre des communes en 1969. C'est seulement en août 1981, après avoir rendu publiques les recommandations de la Commission McDonald, que le gouvernement a décidé de créer un nouveau service de sécurité civil, le service canadien du renseignement de sécurité, doté d'un nouveau mandat.

Rétrospectivement, on peut penser que cette lenteur à créer une nouvelle agence de sécurité civile a eu du bon.

De nombreuses lois ont en effet été adoptées pour protéger les droits des citoyens, par exemple la Loi canadienne sur les droits de la personne, la Loi sur la protection de la vie privée et la Loi sur l'accès à l'information. Par ailleurs, la Charte des droits incluse dans la constitution garantit les droits et libertés de tous les Canadiens. Toutes ces lois ont eu des effets positifs pour les Canadiens, en protégeant de la discrimination les membres des minorités, les handicapés et les personnes âgées.

Notre principale objection à certaines des dispositions du projet de loi C-157 porte sur nos droits acquis à titre d'employés du gouvernement fédéral. Nous estimons que ce nouveau projet de loi pourrait créer des précédents dangereux pour tous les fonctionnaires. S'agit-il d'une tendance générale, ou seulement d'une interprétation trop étroite de nos droits acquis en vertu de la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada? A ce propos, il est intéressant de noter ce que disait M. Ted Finn dans une lettre adressée le 7 février 1983 à notre représentant de division. Il s'agit de la dernière lettre incluse dans l'annexe bleue; je vous cite un

[*Text*]

> In recent correspondence from this office to the Treasury Board Secretariat, we have asked that they use the creation of the CSIS to give full consideration to the government's overall policy on 'double-dipping'. We feel that the decision reached in this case has to be consistent with previous and future decisions in such matters and have therefore expressed the need for a policy decision that has application across the federal government's spectrum in a way which treats CSIS employees equitably and fair.

I am aware that Mr. Ted Finn has been given the mandate to form a new security agency and to act as its director, but I could not find any recommendations in the McDonald report which use Bill C-157 as a precedent by which to change acquired rights under various pension laws such as the RCMP Superannuation Act, the Canadian Armed Forces Superannuation Act, the Members of Parliament Pension Act, and so on.

If this is a "back door" policy enunciation on pension rights by the Treasury Board, I feel that all civil servants should be made aware of it, including members of the RCMP, the Canadian armed forces and any other civil servants who can qualify for the right to a pension and salary under similar conditions.

Perhaps there has been a misinterpretation of our acquired rights by individuals who cannot exercise these rights on account of lock-in provisions on their own pension plans. Or, better still, is it an obstinate course of direction taken by a few who are adamant in altering rights available to other federal civil servants? In the report tabled in the House of Commons by the Minister of Health and Welfare last February, which report is entitled "Better Pensions for Canadians," a realistic interpretation of pensions was presented on pages 11 and 12, and I quote:

> Pensions can no longer be regarded as rewards given to employees for long and faithful service. Pension credits, the promise of the plan sponsor to pay future benefits should be considered as assets belonging to employees who are entitled to a reasonable return on this investment. To be fair, the pension system must recognize that such credits are earned by employees as deferred compensation.

Our director, Mr. Finn, may want members to delay in assuming our acquired rights, and I suggest that the CSIS objective is in contradiction with the long-term objectives of the government that every public servant be treated in an equitable and just manner.

[*Traduction*]

extrait de l'avant-dernier paragraphe de la dernière page de cette lettre.

> Dans la correspondance échangée récemment entre notre bureau et le Secrétariat du Conseil du trésor, nous avons demandé à ce dernier de profiter de la création du service canadien du renseignement de sécurité pour étudier de près la politique gouvernementale générale au sujet des employés qui touchent des prestations de retraite tout en occupant un emploi rémunéré. Nous pensons que la décision prise dans le cas qui nous occupe doit être conforme aux décisions antérieures et futures dans le domaine, et avons pas conséquent souligné la nécessité d'une décision de politique applicable à l'ensemble du gouvernement fédéral et traitant les employés du service canadien du renseignement de sécurité de façon juste et équitable.

Je sais que M. Ted Finn s'est vu confier le mandat de créer une nouvelle agence de sécurité et de la diriger, mais je ne trouve nulle part dans le rapport McDonald de recommandation selon laquelle le projet de loi C-157 devrait servir de précédent pour modifier les droits acquis en vertu de diverses lois sur les pensions, par exemple la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada, la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes et la Loi sur les allocations de retraite des membres du Parlement.

Si le Conseil du trésor veut profiter de l'occasion pour énoncer sa politique sur les droits relatifs aux pensions, je pense que tous les fonctionnaires devraient être mis au courant de la situation, y compris les membres de la G.R.C. et des Forces armées, et tous les autres fonctionnaires admissibles à une pension et à un traitement dans des conditions semblables.

Le problème découle peut-être du fait que certaines personnes, qui ne peuvent exercer leurs droits acquis en raison de dispositions de blocage dans leur propre régime de pension, ont mal interprété nos droits acquis. Ou, encore mieux, s'agit-il d'une voie que s'obstinent à prendre les quelques personnes qui tiennent absolument à changer les droits dont jouissent les autres fonctionnaires? Dans le rapport déposé à la Chambre par le ministre de la Santé et du Bien-être social en février dernier, rapport qui s'intitule: «De meilleures pensions pour les Canadiens», on trouve à la page 14 une interprétation réaliste de ce que devraient être les pensions et je cite:

> Les pensions ne peuvent plus être regardées comme une récompense qu'accordent les employeurs pour de longues années de loyaux services. Les crédits de retraite, c'est-à-dire la promesse que fait le répondant du régime de payer les prestations futures, devraient être considérées comme des avoirs appartenant aux salariés, qui ont droit à un rendement raisonnable sous cette forme de placement. Pour être juste le système de retraite doit reconnaître que ces crédits sont acquis par le salarié à titre d'indemnité différée.

Notre directeur, M. Finn, veut peut-être que les agents attendent avant d'exercer leurs droits acquis. Je crois que l'objectif du SCRS est en contradiction avec les objectifs à long terme du gouvernement, à savoir que chaque fonctionnaire soit traité de façon équitable et juste.

[*Text*]

The possibility of receiving a pension and salary as an employee of the federal public service was offered in order to attract or retain the services of qualified personnel who could best serve the interests of the federal government, which are efficiency, continuity and good government. These measures approved by Treasury Board were viewed as being more acceptable than recruiting applicants who would require training and years of experience before achieving the same rate of efficiency as that of pensioned members. These measures ensure that Canadians are assured of a high calibre of competence and service within the public sector, and are based on sound management practices.

Many members of Parliament have elected to assume their acquired rights and have distinguished themselves as outstanding members of the Senate or of other public service domains. It can be argued that Canadians at large have been the benefactors because of this possibility to "double-dip." We, the members of the security service, do not contest the acquired rights of these civil servants, but, by the same token, we take exception to the fact that one small group has been left out by the provisions of clause 10(2) of Bill C-157.

The denial of the exercising of our acquired rights as civil servants is unprecedented, unjust and discriminatory. Mr. Chairman, can we interpret this as a form of punitive action against members of the security service, or does it constitute new government policy objectives? What, may I ask, are the criteria that we invoke when someone applies for a given position? Do they include whether he or she has a pension, or are they based upon whether or not this individual can fulfill the job requirements as dictated by the department? As far as we are concerned, competence, skill, integrity and the possibility of adaptation to new work situations still qualify as the desired criteria, unless this also has been changed by the Director of the Transitional Group.

On January 16, 1983, I had the opportunity to discuss various issues outlined herein with Mr. Eric Brick, who is a member of the transitional group. At the time, Mr. Brick informed me that he was impressed with the quality of the personnel and that the transitional group was hopeful that members would willingly join the new service, where they could embark upon a new career in a new agency.

In our view, a new career entails accepting new challenges in a new position where different conditions of employment are created. Those different conditions would include: a new executive, a new disciplinary code, a new grievance system—or none at all—a completely revamped personnel branch modelled on the federal civil service concept, a bidding system utilized for the staffing of new positions created in the service, and a retirement age which is different from that making up the norm in the RCMP today. In other words, it would be a completely new organization with a clearly defined mandate which would attract the members most suited and qualified for these jobs—that is, the majority of actual security service members.

[*Traduction*]

La possibilité de recevoir une pension et un salaire à titre d'employé de la Fonction publique fédérale a été offerte dans le but d'attirer ou de retenir les services de personnes qualifiées qui pourraient mieux servir les intérêts du gouvernement fédéral, qui sont l'efficacité, la continuité et une bonne administration. Ces mesures, qui ont été approuvées par le Conseil du trésor, étaient considérées beaucoup plus acceptables que le fait de recruter des candidats qui nécessiteraient des années de formation et d'expérience avant d'atteindre le même niveau de compétence que celui des pensionnés. Ces mesures visent à assurer aux Canadiens un service des plus compétents au sein de la Fonction publique et elles sont établies à partir de méthodes de gestion sûres.

De nombreux membres du Parlement ont choisi d'exercer leurs droits acquis et ils se sont ainsi distingués au Sénat et dans d'autres secteurs de la Fonction publique. On peut prétendre que ce sont les Canadiens à l'étranger qui en ont été les bénéficiaires en raison de cette double possibilité qui leur était offerte. En tant que membres du service de sécurité, nous ne contestons pas les droits acquis de ces fonctionnaires mais nous désapprouvons le fait qu'un petit groupe ait été exclu par les dispositions du paragraphe 10(2) du projet de loi C-157.

Le fait de nous empêcher d'exercer nos droits acquis en tant que fonctionnaires constitue une décision sans précédent, injuste et discriminatoire. Monsieur le président, doit-on interpréter cette décision comme une mesure disciplinaire prise à l'égard des membres du service de sécurité, ou constitue-t-elle une nouvelle politique du gouvernement? Quels critères devons-nous invoquer lorsqu'une personne postule un emploi? Devons-nous tenir compte du fait qu'elle touche une pension ou devons-nous essayer de déterminer si elle remplit les exigences du poste fixées par le ministère? En ce qui nous concerne, la compétence, l'expérience, l'intégrité et l'aptitude à s'adapter à de nouvelles situations demeurent pour nous les critères désirés, à moins que ceux-ci aient été changés par le Directeur du groupe de transition.

Le 16 janvier 1983, j'ai eu la possibilité de discuter de ces diverses questions avec M. Erik Brick, qui fait partie de ce groupe de transition. M. Brick m'a informé que la compétence du personnel l'avait beaucoup impressionné et que le groupe de transition espérait que les agents se joindraient volontiers au nouveau service, où ils pourraient entreprendre une nouvelle carrière dans un nouvel organisme.

D'après nous, entreprendre une nouvelle carrière signifie accepter de nouveaux défis dans un nouveau poste où les conditions d'emploi sont différentes. Ces conditions comprennent entre autre: un nouveau comité exécutif, un nouveau code de discipline, un nouveau système de griefs—ou même aucun—un service du personnel complètement réorganisé et fondé sur le concept de la Fonction publique fédérale, un système d'appels utilisé pour doter de nouveaux postes créés dans le service et un nouvel âge de retraite différent de celui que l'on trouve dans la G.R.C. aujourd'hui. En d'autres termes, il s'agirait d'une organisation complètement différente munie d'un mandat clairement défini qui attirerait les personnes les plus qualifiées—c'est-à-dire, la majorité des membres actuels du service de sécurité.

[*Text*]

The Deputy Chairman: While I do not want to cut you off, sir, I might remind you that we will adjourn at 6 o'clock. It seems to me that you are really repeating most of the arguments which were contained in your original brief, albeit you are elaborating somewhat. I am merely concerned that honourable senators will not be given enough opportunity to put their questions.

Sgt Gingras: Perhaps I could have one or two moments to look through this for more salient points.

The Deputy Chairman: On the list I have Senators Lapointe, Godfrey, Riley and Frith.

I want it clearly understood that we are, in no way, limiting you. I am just saying that, by doing that, you are simply cutting down on the time available that may be more important to you.

Senator Lapointe?

Le sénateur Lapointe: J'ai seulement une petite question pour terminer. Est-ce que vous croyez que ce sont seulement ceux qui ont 20 ans de service qui désirent la pension 268? Évidemment, il y en a beaucoup d'autres qui n'ont pas 20 ans de service. Ils n'ont pas de pension actuellement et ne peuvent être transférés sans difficulté au Service de renseignement?

Sgt Gingras: C'est cela; actuellement, le groupe que nous représentons a des droits acquis. Ce sera la responsabilité du Conseil du Trésor de statuer sur les autres membres. Maintenant, nous faisons des représentations sur le déjà acquis et c'est la raison pour laquelle nous ne pouvons pas vous donner d'opinion à ce sujet; c'est le Conseil du Trésor qui doit prendre cette décision.

Le sénateur Lapointe: Est-ce que vous aimeriez que toutes ces stipulations soient incluses dans le projet de loi ou que des règlements soient édictés en dehors du projet de loi?

Sgt Gingras: Absolument pas; ce que nous demandons dans notre mémoire, c'est que nous ayons le droit de choisir. Si on enlevait l'article 10(2) et 61(3), et si nous incluions une stipulation quasi-identique à l'article 27(4) de la Loi des pensions de la Fonction publique, le problème serait réglé. Nous croyons que nos membres devraient avoir le libre choix comme tout autre organisme. Si vous avez été membre du Parlement, après six ans, vous avez droit à une pension. Soudainement, si vous êtes nommé au Sénat, vous avez le droit de choisir cette pension selon la loi existante. Je crois que le libre choix dans un tel cas est bien important et juste.

The Deputy Chairman: Do you have a supplementary question, Senator Frith?

Le sénateur Frith: Je crois qu'il est simple de dire oui ou non. Est-ce que les chiffres sont disponibles pour comprendre combien il en coûterait si on inclut un amendement pour la plupart des personnes qui méritent une pension et que ces dernières font valoir leurs droits. Est-ce que vous avez une idée générale? Est-ce que des chiffres sont disponibles? Est-ce que vous avez établi une compilation?

[*Traduction*]

Le vice-président: Bien que je ne veuille pas vous coupez la parole, je désire vous rappelez que la séance sera levée à 18 heures. Il me semble que vous ne faites que reprendre la plupart des arguments qui figurent dans votre mémoire initial, tout en les expliquant davantage. Ce qui m'inquiète surtout, c'est que les honorables sénateurs n'auront pas suffisamment de temps pour vous posez leurs questions.

Sgt Gingras: Vous pourriez peut-être m'accorder encore quelques minutes pour me permettre de relever d'autres points saillants.

Le vice-président: J'ai, sur ma liste, les noms des sénateurs Lapointe, Godfrey, Riley et Frith.

Je veux vous faire comprendre que nous ne cherchons pas à réduire votre temps de parole. J'essaie simplement de vous dire qu'en procédant de cette façon, vous gaspillez un temps qui pourrait vous être précieux.

Sénateur Lapointe?

Senator Lapointe: I have one brief final question. Do you think that only those employees with 20 years of service will want to draw a pension from the Intelligence Service? Clearly there are many other employees who do not have 20 years of service, who do not have a pension at the present time and who could be transferred without any difficulty to the Intelligence Agency.

Sgt Gingras: The group which we are currently representing has some vested rights. It would be the responsibility of Treasury Board to rule on the rest of the members. What concerns us at the present time is the question of vested rights. That is why we cannot comment on the other matter. Treasury Board must make that decision.

Senator Lapointe: Would you like all of these provisions to be included in the bill or would you prefer that they be in the form of regulations adopted aside from the bill?

Sgt Gingras: Absolutely not. What we requested in our brief is that we be allowed the right to make a choice. If we were to strike sections 10(2) and 61(3) from the legislation and include a virtually identical provision in section 27(4) of the Public Service Superannuation Act, the problem would be resolved. We feel that our members should be allowed to chose freely what pension they want, like the employees of any other agency. After six years, a Member of Parliament is entitled to a pension. If this Member is suddenly appointed to the Senate, he is legally entitled to this pension. I think that in this instance, freedom of choice is very important and only fair.

Le vice-président: Avez-vous une question supplémentaire, sénateur Frith?

Senator Frith: A simple yes or no will do. Are the figures available to show how much it would cost to include an amendment which would cover most of those people who are entitled to a pension and who indeed claim it? Do you have a general idea of the costs involved, are the figures available, have you made any calculations?

[*Text*]

Sgt Gingras: Je suis sûr qu'il y a des chiffres disponibles. Ce que nous vous soumettons actuellement n'est pas une question d'argent. Comme il a été mentionné par M. Finn, le refus de cette possibilité de prendre notre pension et d'obtenir un salaire n'est pas fondé sur des considérations monétaires.

Le sénateur Frith: Cela nous coûtera de l'argent. Je pense que ma question est bien à-propos. A tout événement, vous n'avez pas les chiffres?

Sgt Gingras: Non, nous avons regardé seulement nos droits acquis.

Le sénateur Frith: Je comprends, mais nous avons peut-être d'autres considérations. Un aspect de la question est fort probablement le montant que cela nous coûtera. Alors, vous n'avez pas les chiffres mais ils sont disponibles, à tout événement.

The Deputy Chairman: I am sure that they could be made available.

Senator Godfrey?

Senator Godfrey: You talked about being discriminated against, but you will still have the same rights to leave on pension and get a job within other government departments. That is exactly what you had before.

Sgt Gingras: Yes.

Senator Godfrey: Do members of the armed forces stay on in the same job and obtain another salary while receiving a pension?

Sgt Gingras: We have reviewed this and have found that is very prevalent in the civil service.

If a member of the armed forces decides to leave on a Friday afternoon, he can regain his position as a civilian member shortly thereafter. That exists.

Senator Godfrey: Doing exactly the same job?

Sgt Gingras: Yes.

Senator Godfrey: In my humble opinion, that should be changed.

I gather that it was not until 1975 that members of the armed forces were allowed to have more than a Sergeant-Major's pension if they worked for the federal government.

Sgt Gingras: As I said earlier, it was viewed by Treasury Board to be less costly to permit "double dipping" so that they could retain qualified personnel in the public service.

Senator Godfrey: Would there not be discrimination against those carrying, on in the Royal Canadian Mounted Police? You people would be doing exactly the same job, yet you would be receiving a pension, a salary, and you even want severance pay.

Sgt Gingras: If you were to look at the proposal set out in the bill, you will see that this will create a completely new service and the members of that agency would not have police

[*Traduction*]

Sgt Gingras: I am certain that there are figurers available. Money is not the issue here, as far as we are concerned. As Mr. Finn mentioned, the refusal to allow us to take our pension and to draw a salary is not based on monetary considerations.

Senator Frith: But it will cost us money. I think that my question is pertinent. In any event, you do not have the figures then?

Sgt Gingras: No, we have only looked into the question of vested rights.

Senator Frith: I understand that, but we do have other things to consider, namely how much this would cost us. You say that you do not have the figures, but that they are available in any event.

Le vice-président: Je suis certain qu'on pourrait les obtenir.

Sénateur Godfrey?

Le sénateur Godfrey: Vous avez dit faire l'objet de discrimination, mais vous aurez encore le droit de toucher une pension à votre départ et d'obtenir un emploi dans un autre ministère fédéral. C'est exactement ce que vous aviez auparavant.

Sgt Gingras: C'est exact.

Le sénateur Godfrey: Y a-t-il des membres des Forces canadiennes qui exercent le même emploi et touchent un autre salaire en même temps qu'une pension?

Sgt Gingras: Nous avons examiné la question et constaté que c'est très courant dans la Fonction publique.

Si un membre des Forces canadiennes décide de quitter ces dernières un vendredi après-midi, il peut reprendre son poste comme membre du personnel civil peu après.

Le sénateur Godfrey: Et il exerce exactement le même emploi?

Sgt Gingras: C'est exact.

Le sénateur Godfrey: A mon humble avis, il faudrait modifier cette situation.

Si j'ai bien compris, ce n'est qu'en 1975 que des membres des forces armées ont été autorisés à toucher plus qu'une pension de sergent-major s'ils travaillaient pour le gouvernement fédéral.

Sgt Gingras: Comme je l'ai dit plus tôt, le Conseil du trésor a jugé qu'il était moins coûteux d'autoriser l'existence de cumulards afin de conserver le personnel qualifié dans la Fonction publique.

Le sénateur Godfrey: N'y aurait-il pas discrimination contre ceux qui continuent de faire partie de la Gendarmerie royale du Canada? Vous, les membres des Forces canadiennes, feriez exactement le même travail et pourtant, vous toucheriez une pension et un salaires, et vous voulez même une indemnité de départ.

Sgt Gingras: Si vous jetez un coup d'œil à la proposition énoncée dans le projet de loi, vous constaterez qu'elle permettra de créer un service tout nouveau et que les membres de cet

[*Text*]

officer status. There will be a completely new mandate and, therefore, I do not think one could ably say that it is not a new service; it is a completely new service.

Senator Godfrey: This proposed agency would attempt to accomplish the same thing, even though there is a new mandate.

Sgt Gingras: Perhaps you could tell me why the bill only singles out members of the RCMP and not others in government departments, such as members of the Canadian Armed Forces, or Members of Parliament? That is the discriminatory aspect of it.

Senator Godfrey: Do you mean to say that a person who has served in the House of Commons can become a senator and draw his pension from the House of Commons plus his senate salary? Are you suggesting that?

Sgt Gingras: We have looked at the provisions and have not seen anything which would prohibit that; however, members of the armed forces do that.

Senator Riley: Sergeant Gingras, you say that you have a pension entitlement after 20 years and one day. If one were to join the new service and stayed with the new service for a further ten years, that person would be entitled to draw a salary, the RCMP pension and still be pensionable under the new legislation.

Sgt Gingras: No, they would not be pensionable under the new act after ten years of service. They would have to serve until they completed 35 years of service in order to have a pension available under the new service.

Senator Riley: The person would have retired from the RCMP already?

Sgt Gingras: Yes, and would have joined the new service.

Senator Riley: But if you already have your 20 years and one day service in the RCMP and you continue for 15 years with the new service, you will be entitled to a pension?

Sgt Gingras: Yes.

Senator Riley: You also talked about going from one department to another. Let us say a person has been pensioned from the RCMP and joins the Department of Employment and Immigration and is still comparitively young. Does he not acquire pensionable rights from the department?

Sgt Gingras: He draws his pension from the RCMP and contributes to the Public Service Superannuation Act as a result of his service with the Department of Employment and Immigration, and when he has acquired 35 years of service, he can combine both to obtain a pension.

Senator Riley: That would be 20 years plus whatever time he served with the Immigration department?

Sgt Gingras: Yes. That is quite prevalent and has been an existing practice and has been available to other members of the RCMP, the armed forces and departments of government and is provided for by section 27(4) of the Public Service Superannuation Act. The fact that you are excluding members

[*Traduction*]

organisme n'auraient pas le statut d'agents de police. Comme son mandat sera tout nouveau, je ne crois pas qu'on puisse dire qu'il ne s'agit pas d'une nouveau service.

Le sénateur Godfrey: Ce projet d'organisme viserait le même objectif, même si son mandat était nouveau.

Sgt Gingras: Vous pourriez peut-être me dire pourquoi le projet de loi ne vise que les membres de la G.R.C. et non pas d'autres personnes employées dans des ministères du gouvernement, tels que des membres des Forces canadiennes, ou des députés? C'est à ce point de vue qu'il y a discrimination.

Le sénateur Godfrey: Voulez-vous dire qu'une personne ayant siégé à la Chambre des communes peut devenir sénateur et toucher sa pension de la Chambre des communes en plus de son traitement de sénateur? Est-ce là ce que vous laissez entendre?

Sgt Gingras: Nous avons examiné les dispositions et n'avons rien trouvé qui pourrait empêcher cela; les membres des Forces canadiennes le font.

Le sénateur Riley: Sergent Langlois, vous dites que vous avez droit à une pension après vingt ans et un jour. Si quelqu'un se joignait au nouveau service et y était employé pendant dix autres années, il aurait droit à un salaire, à la pension de la G.R.C. et de plus à une pension en vertu de la nouvelle loi.

Sgt Gingras: Non, ils n'auraient pas droit à une pension aux termes de la nuvelle loi après dix ans de service. Il faudrait qu'ils comptent à leur actif 35 ans de service pour toucher une pension dans le cadre du nouveau service.

Le sénateur Riley: Cette personne aurait déjà pris sa retraite de la G.R.C.?

Sgt Gingras: Oui, et ferait partie du nouveau service.

Le sénateur Riley: Si vous accumulez 15 ans de service au nouvel organisme après vos 20 ans et un jour de service à la G.R.C., vous auriez droit à une pension?

Sgt Gingras: Oui.

Le sénateur Riley: Vous avez également parlé des gens qui passent d'un ministère à l'autre. Prenons par exemple un particulier qui reçoit une pension de la G.R.C. et qui se joint au ministère de l'Emploi et de l'Immigration et qui est encore assez jeune. Est-ce qu'il n'accumule pas des crédits de pension du ministère de l'Immigration?

Sgt Gingras: Il touche sa pension de la G.R.C. et contribue au régime prévu dans la Loi sur la pension de la Fonction publique en tant qu'employé du ministère de l'Emploi et de l'Immigration. Lorsqu'il compte à son actif 35 ans de service, il peut combiner les deux et obtenir une pension.

Le sénateur Riley: Cela voudrait dire 20 ans plus les années de service au ministère?

Sgt Gingras: Oui. Cette pratique assez courante et est offerte à d'autres membres de la G.R.C., des Forces armées et des ministères, et est prévue au paragraphe 27(4) de la Loi sur la pension de la Fonction publique. A votre avis, l'exclusion des membres du service de sécurité à cette disposition est injuste et

[*Text*]

of the security service from this provision to us is unjust and discriminatory. It sets us apart from the others. Why should we have this type of treatment when others are getting it. It is not only, as I mentioned before, the definition of a pension compared to what the public might believe, but it is deferred compensation. What we want is to elect to take our pensions now and contribute under the Public Service Superannuation Act, which is permissible to all other members of the RCMP or for the Armed Forces but is not available to us.

Senator Riley: Even if you decided to wait a month or two before you joined the new service?

Sgt Gingras: Yes, even if we decided to, but there has to be an even-handedness in the treatment of the members. That provision should be changed to reflect the same treatment that has been accorded to everyone else.

Senator Riley: What would happen if you wanted to go back to the RCMP within the two-year period after having joined the new security service? Would you still draw your pension with the RCMP?

Sgt Gingras: Not at all. Those who go back to the RCMP, I believe, will not be taking their pensions. They will indicate to the transitional group or to the new agency that they are electing for the bridge-back provision and, after two years, the RCMP will try to reintegrate them in their ranks.

Senator Riley: At the present time you get medical and clothing allowance. Would all those benefits be eliminated under the new security act?

Sgt Gingras: Senator, that is the part I was going to touch upon. We do not know. We were promised a package in March and June which would outline the benefits available to members and it was delayed. The reason why we want to have our package outlining these benefits is in order to compare them with what we have had in the past. In a statement in August 1981, Mr. Kaplan openly stated that members of the RCMP security service would not lose any of their benefits or right on the formation of the new security agency.

Senator Riley: Do you not accept his word on that?

Sgt Gingras: Yes, I accept his word, but I would like to see it in writing. I have not seen the package. When the Canadian Post Office was changed to a crown corporation, the members were informed of all of their rights and benefits three months before the act became law. We feel that we should have the same treatment as these public servants had during that transitional period.

The Deputy Chairman: I have a supplementary question. Do the Post Office employees then under the new set up have the right if they had 20 years of service of joining the new Post Office and draw their pension and their salary?

Sgt Gingras: They are not covered under the same pension plan which is the Public Service Superannuation Act and which says that you must serve until 55 or 60 under the pension plan. They do not lose any of those rights.

[*Traduction*]

discriminatoire. On nous distingue des autres. Pourquoi nous refuserait-on ce qu'on offre aux autres. Comme je l'ai déjà indiqué, il ne s'agit pas seulement de la définition d'une pension par rapport à ce que le public pourrait croire, mais il s'agit d'une rémunération différée. Nous voulons en fait toucher nos prestations maintenant et verser des cotisation au régime prévu par la Loi sur la pension de la Fonction publique, ce qui est déjà permis à tous les autres membres de la G.R.C. ou des Forces armées, mais pas à nous.

Le sénateur Riley: Même si vous décidiez d'attendre un mois ou deux avant de joindre le nouveau service?

Sgt Gingras: Oui, même si nous décidions de faire, mais il faut que tous les membres soient traités sur le même pied d'égalité. Il faudrait modifier cette disposition afin que nous ayons les mêmes possibilités que tous les autres.

Le sénateur Riley: Qu'arriverait-il si vous vouliez retourner à la G.R.C. dans un délai de deux ans après votre transfert au nouveau service de sécurité? Est-ce que vous toucheriez encore votre pension de la G.R.C.?

Sgt Gingras: Pas du tout. Je crois que ceux qui retourneront à la G.R.C. ne toucheront pas leur pension. Ils indiqueront au groupe de transition ou au nouvel organisme qu'ils veulent retourner et, après deux ans, la G.R.C. essaiera de les réintégrer.

Le sénateur Riley: Vous avez actuellement des allocations pour les frais médicaux et les vêtements. Est-ce que tous ces avantages seraient éliminés aux termes de la nouvelle loi sur la sécurité?

Sgt Gingras: Sénateur, c'est le point que j'allais soulever. Nous ne le savons pas. On nous avait promis une offre globale des avantages offerts aux membres en mars et en juin, mais cela a été retardé. Nous voulons connaître l'offre globale des avantages afin de pouvoir les comparer avec ce que nous avions auparavant. En août 1981, M. Kaplan a déclaré ouvertement que les membres du service de sécurité de la G.R.C. ne perdrait aucun de leurs avantages ou droits avec la création du nouvel organisme de sécurité.

Le sénateur Riley: Ne lui faites-vous pas confiance?

Sgt Gingras: Oui, je lui fais confiance, mais j'aimerais voir cette promesse par écrit. Je ne connais pas l'offre globale. Lorsque le ministère des Postes est devenu société de la Couronne, les membres ont été mis au courant de tous leurs droits et avantages trois mois avant l'entrée en vigueur de la Loi. Nous sommes d'avis que nous devrions être traités de la même façon que ces fonctionnaires l'ont été pendant leur période de transition.

Le vice-président: J'ai une autre question. Est-ce que les employés du ministère des Postes qui comptaient à leur actif 20 ans de service avaient le droit de se joindre au nouvel organisme et toucher leur pension et leur traitement?

Sgt Gingras: Ils ne sont pas visés par le même régime de pension que la Loi sur la pension de la Fonction publique aux termes de laquelle il faut travailler jusqu'à 55 ou 60 ans. Ils n'ont perdu aucun de ces droits.

[*Text*]

The Deputy Chairman: They did not have the right to "double-dip", as you mentioned?

Sgt Gingras: No.

The Deputy Chairman: So they were discriminated against, in your opinion?

Sgt Gingras: No, because they did not have the right to double-dip from the start.

The Deputy Chairman: They might have been 55 years old to start with.

Sgt Gingras: They never had the right from the start so you are not discriminating when you do not have the right from day one.

The Deputy Chairman: In some places they draw a pension and can take retirement a little earlier because of years of service and then go and work somewhere else. I am just bringing it down to the fact that with the Post Office a new crown corporation took over and they could have asked for the same sort of thing.

Sgt Gingras: They could not do that in their collective agreement, and the original pension plan that they had been covered under was not changed or modified in any way, shape or form. They still received exactly the same benefits as before. Therefore, the issue is not one of discrimination.

The Deputy Chairman: I am quite satisfied that there would not be a reduction in the supplementary benefits, but what we are really looking at is this question of the pension and the "double dipping" that I have heard about today.

Senator Frith: Sergeant Gingras, the point that I think you are not coming to grips with is the question as to whether or not their superannuation system in the Post Office remained the same. The burden of your submission seems to be that you are being treated unfairly and I have the impression that you are saying that the deputy chairman is agreeing in principle, the Post Office was treated unfairly, too. You make a great deal out of not just the wording of the law but what is right, just and fair. I would have expected you to say to the deputy chairman that the employees of the Post Office should have been able to benefit in the way you suggest on moral grounds.

The Deputy Chairman: Don't give the Post Office any ideas.

Sgt Gingras: When I joined the RCMP, I joined on certain employment conditions to the effect that I could elect to take a pension at 20 years and a day. When the public service members joined or, let us say, the Post Office members joined, they were hired under the Public Service Superannuation Act. It is a completely different pension law. Therefore, theirs had not been changed or modified whatsoever but what we joined under—in my case in 1962—has been modified. I had the right to elect to take my pension at 20 years and a day.

The Deputy Chairman: You have already said that. I am going to have Senator Riley continue with his questioning.

Senator Riley: Clause 10 states:

[*Traduction*]

Le vice-président: Ils n'avaient pas le droit de toucher leur pension et leur traitement, comme vous l'avez dit?

Sgt Gingras: Non.

Le vice-président: A votre avis, ils ont donc fait l'objet de discrimination?

Sgt Gingras: Non, parce qu'ils n'avaient pas le droit de le faire depuis le début.

Le vice-président: Ils auraient pu avoir 55 ans au moment de la transition.

Sgt Gingras: Ils n'ont jamais eu ce droit, ils n'ont donc pas fait l'objet de discrimination étant donné qu'ils n'avaient jamais eu ce droit.

Le vice-président: A certains endroits, ils peuvent toucher une pension et prendre leur retraite un peu plus tôt en raison de leurs années de service et aller travailler ailleurs. Je ne fais qu'exposer le fait que le ministère des Postes est devenu une société de la Couronne et qu'on pourrait leur demander le même genre de chose.

Sgt Gingras: Ils ne pouvaient le faire aux termes de leur convention collective, et leur ancien régime de pension n'a été modifié d'aucune façon. Ils bénéficiaient exactement des mêmes avantages qu'auparavant. Il ne s'agit donc pas d'une question de discrimination.

Le vice-président: Je suis tout à fait convaincu qu'il n'y aurait aucune réduction des prestations supplémentaires, mais il est en fait question ici de la pension et des particuliers qui touchent à la fois une pension et un traitement, dont j'ai entendu parlé aujourd'hui.

Le sénateur Frith: Je crois que vous n'arrivez pas à déterminer si le système de pension des Postes était le même ou non. Dans votre présentation, vous semblez dire qu'on vous traite injustement et j'ai l'impression que vous dites que le vice-président est d'accord en principe, que les employés des Postes ont également été traités injustement. Vous ne traitez pas seulement de la formulation de la loi mais de ce qui est droit, juste et équitable. J'aurai crue que vous auriez dit au vice-président que les employés des Postes auraient dû être en droit de le faire pour des raisons morales.

Le vice-président: N'allez pas donner des idées aux employés des Postes.

Sgt Gingras: Lorsque je me suis enrôlé dans la GRC, il y avait certaines conditions d'emploi me permettant de toucher une pension après 20 ans et un jour. Lorsque les fonctionnaires ont été embauchés, ou plutôt les employés des Postes, ils l'ont été aux termes de la Loi sur la pension de la Fonction publique. Il s'agit d'une loi tout à fait différente. Par conséquent, leurs conditions n'ont pas été modifiées d'aucune façon, mais dans mon cas, les conditions qui me visaient en 1962 ont été modifiées. J'avais le droit de toucher ma pension après 20 ans et un jour.

Le vice-président: Vous l'avez déjà dit. Je vais laisser le sénateur Riley continuer à poser ses questions.

Le sénateur Riley: L'article 10 stipule que:

[*Text*]

Subject to subsection (2) employees of the Service shall be deemed to be employed in the Public Service for the purposes of the *Public Service Superannuation Act.*

That clearly sets out that they are to be treated as under the Public Service Superannuation Act. What groups, other than the RCMP and possibly the Armed Forces, have the right to retire after 20 years and one day?

Sgt Gingras: After 20 years and one day? There are various departments—for instance, after six years a Member of Parliament can obtain a pension. The maximum that he can contribute under the members of Parliament pension act is 15 years. There are various pension plans in the service—

Senator Riley: But he cannot draw another government salary.

Sgt Gingras: I respectfully submit that he can.

Senator Riley: But he can't take a salary in the Senate. He can in a crown corporation.

The Deputy Chairman: He cannot draw both a pension and a Senate salary. He could draw a pension if he were working for the Customs Department.

Le sénateur Lapointe: Est-ce que l'on aurait le droit de vous refuser d'entrer dans le nouveau service parce que vous êtes pensionné? L'on vous dit: Vous avez votre pension, vous avez 20 ans de service; l'on ne veut pas vous engager parce que vous avez 20 ans de service, on veut choisir des plus jeunes. Est-ce que l'on aurait le droit de faire cela?

Sgt Gingras: Sénateur Lapointe avec les stipulations de cette loi, je crois qu'ils pourraient nous refuser l'emploi dans la nouvelle agence. Je crois aussi que les critères d'admissibilité pour un emploi au Service de sécurité sont l'efficacité, les connaissances, l'expérience, l'expertise, etc. Ce n'est pas le fait que l'on ait une pension qui devrait changer la situation. Je pense que si cela arrivait ce serait discriminatoire.

Prenez le cas de l'individu qui provient du secteur privé. Supposons qu'une personne a travaillé pour la compagnie IBM et reçoit une pension pour 20 ans de service. Cet individu adresse au Service de renseignement, postule un emploi. Est-ce qu'on va lui demander: Est-ce que vous avez une pension, ou est-ce que vous pouvez rencontrer les normes d'emploi dictées par notre service? Voilà le problème.

Le sénateur Lapointe: Vu que ce n'est pas le gouvernement qui paie sa pension, peut-être que cela change le point de vue du gouvernement. Je vous demande une question je ne vous donne pas une opinion.

Senator Frith: You may not wish to answer this question, but my curiosity prompts me to ask it. Do you think that the idea of separation from the R.C.M.P., and establishing a civilian service, is a good idea—even if you cannot double dip?

Sgt Gingras: This is not a decision to be made by a member like myself. I am a member of the R.C.M.P., and if they so decide, then Parliament has that authority—

[*Traduction*]

Sous réserve du paragraphe (2), les employés sont présumés faire partie de la Fonction publique pour l'application de la Loi sur la pension de la Fonction publique.

Cette disposition stipule clairement qu'ils seront visés par la Loi sur la pension de la Fonction publique. Outre la GRC et peut-être les Forces armées, quels autres groupes ont le droit de prendre leur retraite après 20 ans et un jour?

Sgt Gingras: Après 20 ans et un jour? Il y a divers ministères—par exemple, un député peut toucher une pension après six ans. Il ne peut verser des prestations pendant plus de 15 ans aux termes de la Loi sur les allocations de retraite des membres du Parlement. Il y a divers régimes de pension—

Le sénateur Riley: Mais il ne peut toucher un autre traitement au gouvernement.

Sgt Gingras: Sauf votre respect, je crois qu'il le peut.

Le sénateur Riley: Mais il ne peut toucher un traitement au Sénat. Il le peut dans une société de la Couronne.

Le vice-président: Il ne peut toucher à la fois une pension et un traitement au Sénat. Il pourrait toucher une pension s'il travaillait pour les Douanes.

Senator Lapointe: I have one question. Could a person be denied admission into the new service because he has a pension? Assuming that a person has a pension and 20 years of service, could they decide not to accept him because of the 20 years of service to his credit and because they want to take younger people? Would they be able to do this?

Sgt Gingras: I believe that, given the provisions of this legislation, we could be denied employment in the new service. I also believe that efficiency, skills, experience, expertise and so forth will constitute the eligibility criteria for employment in the Intelligence Service. The fact that a person has a pension should have no bearing whatsoever on the situation. If that were the case, it would be a form of discrimination.

Take for example a person from the private sector who has worked for IBM for 20 years and who is entitled to draw a pension. This person applies for a job with the Security Service. What will be the Service's chief concern? Whether the person already has a pension or whether he meets the employment standards set out by our

Senator Lapointe: But since the government would not be the one paying his pension, it might view the situation somewhat differently. In any event, I was not expressing an opinion, but simply asking a question.

Le sénateur Frith: Vous ne voudrez peut-être pas répondre à cette question, mais je dois la poser par curiosité. Croyez-vous que la séparation de la G.R.C., et la création d'un service civil est une bonne idée—même si vous ne pouvez toucher à la fois une pension et un traitement?

Sgt Gingras: Je ne crois pas être en position de prendre une telle décision. Je suis membre de la G.R.C., et s'il le décide, le Parlement a le droit. . .

[*Text*]

Senator Frith: I was merely asking for your opinion, not your decision. You do not have to answer the question if you would rather not.

Sgt Gingras: There are many provisions that are worthwhile, particularly the aspect clearly identifying our mandate and having a specific mandate to do our work—which we did not have in the past. Together with existing legislation—about human rights, and so on—perhaps the enactment of Bill C-157, or a modified version of it, would ensure even more protection for Canadian citizens. It would be more efficient that way.

Senator Frith: In answering a question put to you by Senator Riley, you referred to the bridge-back or re-entry. You said that in the event of re-entry, this mechanism which you are talking about—perhaps you could find a better expression than "double dipping"—would not apply if somebody went back. It would mean that nothing would happen for two years. You would have to wait to see who was going to go back. If your system worked, anyone who stayed would retroactively get his pension.

Sgt Gingras: Most of the people who went back would not have decided on day one. I have already decided, and the majority of members have already decided. Expertise lies in the gathering of intelligence, and our expertise is more valuable to the new CSIS than it would be for the R.C.M.P., because this branch would no longer exist in the force.

The Deputy Chairman: After a year, you may find that you do not like the set-up and you would rather go back to the uniformed service.

Senator Frith: It was just a question of mechanics. If we followed your recommendation, and added to it your answer about the two-year period, it seems to me it would be logical that the whole thing would be on hold for two years; then for whoever went back, nothing would happen, and those who stayed would get the pension for that two-year period. From what you said that would seem to be an irresistible conclusion.

Sgt Gingras: In the alternative, you could buy back your pension in the RCMP, if you did elect to join the new service. Under the Public Service Superannuation Act, there is a provision whereby you can do that.

Senator Frith: I believe that we should look seriously at what you are suggesting. You have raised valid point. I must say that when I read clause 10(2) I thought it was quite fair and reasonable. You have now raised the question as to whether it is, and I take it seriously. I want to be sure that I have the essence of your presentation correct. It is that if a member of the Public Service, who has acquired pension rights, takes those pension rights, he is entitled to go to any other part of the Public Service, get the pension and get whatever salary he receives at his new job. Am I right that the argument against that is that you are really not leaving and going to a new service. You are simply changing desks and putting on a new uniform, and so on. You are going to be

[*Traduction*]

Le sénateur Frith: Je ne vous demandais que votre avis, pas votre décision. Vous n'avez pas à répondre à la question si vous ne voulez pas.

Sgt Gingras: Bon nombre des dispositions sont utiles, particulièrement celles qui identifient clairement notre mandat et les conditions précises qui touchent notre travail—ce que nous n'avions pas auparavant. Combiné aux lois actuelles—concernant les droits de la personne et ainsi de suite—peut-être que l'adoption du bill 157, ou une version modifiée, permettrait d'assurer une plus grande protection aux citoyens canadiens. Cette formule serait plus efficiente.

Le sénateur Frith: En répondant à une question du sénateur Riley, vous avez parlé du retour ou de la réintégration. Vous avez dit qu'en cas de retour, ce mécanisme dont vous parlez—vous pourriez peut-être trouver une meilleure expression pour les particuliers qui touchent à la fois une pension et un traitement—ne s'appliquerait pas à quelqu'un qui réintégrait la G.R.C. Cela voudrait dire que rien ne se passerait pendant deux ans. Il faudrait attendre pour voir qui retournerait. Si votre système fonctionnait, ceux qui resteraient toucheraient leur pension rétroactivement.

Sgt Gingras: La plupart des gens qui retourneraient n'auraient pas décidé le premier jour. J'ai déjà pris ma décision, et la majorité des membres l'ont déjà prise également. Nous sommes spécialisés dans le renseignement de sécurité, et notre spécialité est plus utile au nouveau Service canadien du renseignement de sécurité qu'à la G.R.C., parce que cette direction n'existerait plus.

Le vice-président: Après un an, vous pourriez constater que vous n'aimez pas l'organisation et que vous préférez reprendre l'uniforme.

Le sénateur Frith: Il ne s'agit que d'une question de mécanique. Si nous suivions votre recommandation, en ajoutant votre réponse au sujet de la période de deux ans, il serait à mon avis logique que tout serait arrêté pendant deux ans; après cette période, ceux qui retourneraient à la G.R.C. n'auraient rien, et ceux qui resteraient toucheraient la pension pour cette période de deux ans. D'après ce que vous avez dit, cette conclusion serait inévitable.

Sgt Gingras: Autrement, vous pourriez racheter votre pension de la G.R.C. si vous avez choisi de vous joindre au nouveau service. Cette possibilité est prévue dans la Loi sur la pension de la Fonction publique.

Le sénateur Frith: Je crois que nous devrions étudier de près ce que vous suggérez. Vous avez soulevé un point valable. Lorsque j'ai lu le paragraphe 10(2), je dois avouer que je l'ai trouvé tout à fait juste et raisonnable. Vous l'avez maintenant remis en question et je vais y penser sérieusement. Je veux être certain d'avoir bien compris l'essentiel de votre présentation. Si un fonctionnaire qui a acquis des droits à une pension touche ses prestations, il a le droit d'aller n'importe où ailleurs dans la Fonction publique, toucher sa pension et le traitement que lui accorde son nouveau poste. Si j'ai bien compris votre argument contre cette situation, c'est que vous ne quittez pas réellement pour un nouveau service. Vous ne faites que changer de bureau et d'uniforme, et ainsi de suite. Vous allez faire exactement le

[*Text*]

doing exactly the same work and therefore it would be unfair for you to use the analogy of other situations and apply it here, because you are not joining a new service; you are changing to what essentially is the same job. My answer to that is (a) that it is not the same job and (b) that even if it were, in fairness you are still entitled to do it. Have I got that right?

Sgt Gingras: Yes.

Senator Nurgitz: Senator Frith has again stolen my thunder. On the question of willingness to serve in the new service, your brief says that the serving members would be proud to serve Canada in the new service provided they are treated fairly, and so on. I take it that in talking to your fellow members of the RCMP, you have not detected any resentment among members of the force at the establishment of a civilian security system. That is important to us.

Sgt Gingras: I do not believe there is any resentment at all. On the contrary, I believe it is a positive step. It has been very well received by members on both sides, CIB and SS. They feel that the functions are different, that we do not need peace officer status to do intelligence work.

The Deputy Chairman: Did you want to say something else?

Sgt Gingras: I would just like to say to Senator Frith that when he suggested that our pensions were free, I am afraid that that is not so. We contributed to the pension plan for 20 years.

Senator Frith: That is not what I meant. I meant, in answer to your very kind and generous statement, that I have expressed your case very well and I said that it was free.

The Deputy Chairman: Sergeant Gingras, I thank you and your colleagues. You have made a very strong case. As Senator Frith has pointed out, your argument will hinge on whether it will be determined that in fact this is a new job, a new service. The matter will take some debate, but I congratulate you on the strength of your presentation.

Sgt Gingras: Mr. Chairman and members of the committee, we would like to thank you for the honour of allowing us to make our presentation to your committee and we solicit your support to look into the matter very closely so that a just and equitable solution to the problem is arrived at before the bill becomes law.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

même travail et il serait par conséquent injuste que vous utilisiez d'autres situations pour l'appliquer ici, parce que vous ne vous joignez pas à un nouveau service; vous allez faire essentiellement le même travail. Je répondrai à cela que (a) ce n'est pas le même travail et (b) que même si c'était le même travail, en toute justice, vous y auriez droit. Ai-je bien compris?

Sgt Gingras: Oui.

Le sénateur Nurgitz: Le sénateur Frith a encore volé mes idées. Pour ce qui est de la volonté à servir dans le nouveau service, vous dites dans votre mémoire que les membres seraient fiers de servir le Canada dans le nouveau service à condition d'être traités avec équité, et ainsi de suite. J'en conclus qu'en parlant à vos collègues de la G.R.C., vous n'avez détecté aucun ressentiment chez les membres de la Gendarmerie quant à la création d'un système de sécurité civile. Cela est important pour nous.

Sgt Gingras: Je crois qu'il n'y a aucun ressentiment. Au contraire, je crois qu'il s'agit d'une mesure positive qui a été très bien acceptée par les membres du Service de renseignement criminel et du Service de sécurité. Ils sont d'avis que les fonctions sont différentes, que nous n'avons pas besoin du statut d'agent de la paix pour travailler dans le renseignement.

Le vice-président: Vouliez-vous ajouter quelque chose?

Sgt Gingras: J'aimerais serulement rappeler au sénateur Frith qu'il n'a pas raison lorsqu'il dit que nos pensions sont gratuites. Nous avons versé des contributions au régime de pension pendant 20 ans.

Le sénateur Frith: Ce n'est pas ce que j'ai voulu dire. Je voulais dire, en réponse à votre déclaration très gentille et généreuse, que j'avais très bien exprimé votre position et que cela était gratuit.

Le vice-président: Sergeant Gingras, merci à vos collègues et à vous-même. Vous avez présenté de très bons arguments. Comme le sénateur Frith l'a souligné, il faudra déterminer s'il s'agit en fait d'un nouveau poste, d'un nouveau service, pour évaluer la valeur de votre argument. IL faudra débattre la question, mais je tiens à vous féliciter sur la qualité de votre présentation.

Sgt Gingras: Monsieur le Président et membres du Comité, nous tenons à vous remercier de l'honneur que vous nous avez fait en nous permettant de faire notre présentation devant votre Comité et nous sollicitons votre appui pour étudier la question très soigneusement afin de trouver une solution juste et équitable à ce problème avant promulgation du projet de loi.

La séance est levée.

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial spécial du

Service canadien du renseignement de sécurité

Proceedings of the Special Committee of the Senate on the

Canadian Security Intelligence Service

WITNESSES—TÉMOINS

Dr. Donald Whiteside, President, Canadian Rights and Liberties Federation.

From the Canadian Bar Association:

Mr. Robert M. McKercher, Q.C., President;

Mr. Victor Paisley, Chairman of CBA Special Committee on Bill C-157;

Mr. Donald G. Bishop, Member;

Mr. Michel Côté, Q.C., Member.

From the R.C.M.P. Security Service:

Sgt Yvon R. Gingras;

Mr. Raphael H. Schachter, Barrister and Solicitor;

Mr. Victor Carbonneau, Legal Counsel;

Mr. Jack Waissman, Barrister and Solicitor.

M. Donald Whiteside, président, Fédération canadienne des droits et libertés.

De l'Association du Barreau canadien:

M. Robert M. McKercher, c.r., président;

M. Victor Paisley, président du Comité spécial de l'ABC sur le projet de loi C-157;

M. Donald G. Bishop, membre;

M. Michel Côté, c.r., membre.

Du Service de sécurité de la GRC:

Sgt Yvon R. Gingras;

M. Raphael H. Schachter, avocat;

M. Victor Carbonneau, conseiller juridique;

M. Jack Waissman, avocat.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Special Committee of the Senate on the

Canadian Security Intelligence Service

Chairman:
The Honourable P. M. PITFIELD

Wednesday, September 28, 1983

Issue No. 13

Thirteenth Proceedings on

The subject-matter of Bill C-157, intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act"

WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial spécial du

Service canadien du renseignement de sécurité

Président:
L'honorable P. M. PITFIELD

Le mercredi 28 septembre 1983

Fascicule nº 13

Treizième fascicule concernant

La teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité»

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE ON THE CANADIAN SECURITY INTELLIGENCE SERVICE

The Honourable P. M. Pitfield, *Chairman*

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Balfour	Nurgitz
Buckwold	Olson
Flynn	Pitfield
Godfrey	Riel
Kelly	Riley
Lapointe	

COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL DU SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Président: L'honorable P. M. Pitfield

Vice-président: L'honorable Sidney L. Buckwold

Les honorables sénateurs:

Balfour	Nurgitz
Buckwold	Olson
Flynn	Pitfield
Godfrey	Riel
Kelly	Riley
Lapointe	

(Quorum 4)

Les greffiers du comité

Erika Bruce

Timothy Ross Wilson

Clerks of the Committee

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, June 29, 1983:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion, as modified, of the Honourable Senator Olson, P.C., seconded by the Honourable Senator Frith:

That a Special Committee of the Senate be appointed to examine and consider the subject-matter of the Bill C-157, intituled: "An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact An Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof or in relation thereto", in advance of the said Bill coming before the Senate;

That the Committee have power to send for persons, papers and records, to examine witnesses, to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee and to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee submit their report not later than 27th October, 1983;

That the Committee have power to act jointly with any committee appointed by the other place to examine the subject-matter of the aforementioned Bill; and

That a Message be sent to the House of Commons to request that House, if it deems it advisable, to appoint a committee to act jointly with that already chosen by this House.

After debate, and—

The question being put on the motion, as modified, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That changes in the membership of the Special Committee of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act may be made by notification thereof, signed by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to government members, and by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to opposition members, being filed with the Clerk of the Senate who shall cause the same to be printed in the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of that sitting, or of the next sitting thereafter, as the case may be.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That Rule 66(1)(*b*) be suspended in relation to the nomination of Senators to serve on the Special Committee

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 29 juin 1983:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Olson, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Frith,

Qu'un comité spécial du Sénat soit formé pour étudier la teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans les domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative», avant que ce projet de loi ne soit soumis au Sénat,

Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire produire des documents et des dossiers, à interroger des témoins, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages qu'il juge à propos et à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le comité présente son rapport au plus tard le 27 octobre 1983;

Que le comité soit autorisé à agir conjointement avec tout comité formé par l'autre endroit pour étudier la teneur du projet de loi mentionné ci-dessus; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes, la priant, si elle le juge opportun, de former un comité chargé d'agir conjointement avec celui déjà formé par le Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, sur division.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que les changements apportés à la composition du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité puissent être effectués sur avis signé par le leader du gouvernement au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres du gouvernement, et par le leader de l'opposition au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres de l'opposition, avis déposé auprès du greffier du Sénat qui le fera imprimer dans les *Procès-verbaux du Sénat* de la séance du même jour, ou de la séance suivante, selon le cas.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que l'application de l'article 66(1)*b*) du Règlement soit suspendue à l'égard de la nomination des sénateurs qui

of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act; and

That the following Senators be appointed to act on the said Special Committee, namely, the Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel and Riley.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

feront partie du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité; et

Que les sénateurs dont les noms suivent soient désignés pour faire partie dudit comité spécial, à savoir: les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel et Riley.

La motion, mise aux voix est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, SEPTEMBER 28, 1983
(21)

[*Text*]

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day at 2:37 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Pitfield, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Kelly, Lapointe, Nurgitz, Pitfield and Riley. (9)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Frith.

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Messrs. Donald Macdonald and Philip Rosen, Research Officers.

Witnesses:

From the Coalition for Gay Rights in Ontario:

Mr. Denis Leblanc, Member;

Ms. Barbara McIntosh, Member.

From the British Columbia Civil Liberties Association:

Professor Robert S. Ratner, Director;

Mr. John Russell.

From the Criminal Lawyers' Association:

Mr. Ronald G. Thomas, Q.C., President;

Mr. Alan D. Gold, Barrister and Solicitor.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter of Bill C-157 intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act".

Mr. Leblanc and Ms. McIntosh made statements and answered questions.

At 3:27 p.m., the sitting was suspended.

At 3:36 p.m., the sitting was resumed.

Professor Ratner and Mr. Russell made statements and answered questions.

On motion of Senator Buckwold, it was *agreed:*—"That the submission by the British Columbia Civil Liberties Association, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings (*See Appendix "13-A"*).

At 4:45 p.m., the sitting was suspended.

At 4:52 p.m., the sitting was resumed.

Messrs. Gold and Thomas made statements and answered questions.

On motion of Senator Flynn, it was *agreed:*—"That the submission by the Criminal Lawyers Association, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings (*See Appendix "13-B"*).

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 28 SEPTEMBRE 1983
(21)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité se réunit aujourd'hui à 14 h 37 sous la présidence de l'honorable sénateur Pitfield (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Kelly, Lapointe, Nurgitz, Pitfield et Riley (9)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Frith.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: MM. Donald Macdonald et Philip Rosen, chargés de recherche.

Témoins:

De la Coalition pour les droits des personnes gaies en Ontario:

M. Denis Leblanc, membre;

Mme Barbara McIntosh, membre.

De la British Columbia Civil Liberties Association:

Professeur Robert S. Ratner, directeur;

M. John Russell.

De la Criminal Lawyers' Association:

M. Ronald G. Thomas, c.r., président;

M. Alan D. Gold, avocat.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 juin 1983, le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de loi C-157, intitulé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité».

M. Leblanc et Mme McIntosh font des déclarations et répondent aux questions.

A 15 h 27, le Comité suspend ses travaux.

A 15 h 36, le Comité reprend ses travaux.

Le professeur Ratner et M. Russell font des déclarations et répondent aux questions.

Sur motion du sénateur Buckwold, il est *décidé:*—«Que le mémoire de la British Columbia Civil Liberties Association figure en appendice aux délibérations de ce jour (*voir Appendice «13-A»*).

A 16 h 45, le Comité suspend ses travaux.

A 16 h 52, le Comité reprend ses travaux.

MM. Gold et Thomas font des déclarations et répondent aux questions.

Sur motion du sénateur Flynn, il est *décidé:*—«Que le mémoire présenté par la Criminal Lawyers Association figure en apprendice aux délibérations de ce jour (*voir Appendice «13-B»*).

At 5:59 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

A 17 h 59, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Erika Bruce

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, September 28, 1983

[*Text*]

The Special Senate Committee on a Canadian Security Intelligence Service, to which was referred the subject matter of Bill C-157, to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact an act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain acts in consequence thereof or in relation thereto, met this day at 2:30 p.m. to consider the subject matter of the bill.

Senator P. Michael Pitfield (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, today we will hear from three groups of witnesses. The first group is the Coalition for Gay Rights in Ontario, and their brief will be presented by Barbara McIntosh and Denis LeBlanc.

Perhaps you would like to begin by first summarizing your position, and then we will proceed to questions.

Barbara McIntosh, Spokeswoman, Coalition for Gay Rights in Ontario: Honourable senators, the Coalition for Gay Rights in Ontario welcomes the opportunity to express its views to the Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service concerning Bill C-157.

CGRO is a coalition of over 35 organizations of lesbians and gay men in communities throughout Ontario. As the largest gay organization in Canada, it is dedicated to fighting for the right of lesbians and gay men to lead normal lives free from the effects of prejudice and discrimination. Much of CGRO's work has centered on the campaign to support human rights protection in human rights codes.

Our interest in Bill C-157 is closely related to this struggle for equal rights with other Canadians and to the elimination of discrimination in the institutions of governments at the municipal, provincial and federal level.

With respect to national security, we have no delusions regarding the external threats to Canadian interests. We accept that there is a need for a security intelligence service which can offer first-class protection. However, we can offer little expertise in spy-versus-spy activities, or attempts to illegally sabotage the workings of government. We feel we should inform you, though, of our perspective on the internal activities of the RCMP Security Service as they have affected the gay community. We feel that the gay minority has a collective experience with internal security operations which can shed some light on current institutional problems and can identify some of the critical areas which must be corrected in any parliamentary bill on this matter. We want to share with you our experience at being the victims of national security.

Denis Leblanc, Spokesman, Coalition for Gay Rights in Ontario: Honourable senators, unlike many other minorities,

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 28 septembre 1983

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité, à qui a été renvoyé la teneur du projet de loi C-157 constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans des domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative, se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier la teneur de ce projet de loi.

Le sénateur P. Michael Pitfield (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous entendrons aujourd'hui trois délégations. La première représente la *Coalition for Gay Rights in Ontario*, et son mémoire sera présenté par Barbara McIntosh et Denis LeBlanc.

Si vous le voulez, vous pourriez d'abord nous résumer votre mémoire et nous passerons ensuite aux questions.

Barbara McIntosh, Porte-parole, Coalition for Gay Rights in Ontario: Honorables sénateurs, la *Coalition for Gay Rights in Ontario* apprécie l'occasion qui lui est donnée de faire part de ses vues au Comité sénatorial spécial du Service canadien de renseignement de sécurité sur le projet de loi C-157.

La C.G.R.O. représente plus de 35 organisations de lesbiennes et d'homosexuels de l'Ontario. C'est la plus grande organisation d'homosexuels au Canada et, à ce titre, elle lutte pour que les lesbiennes et les homosexuels puissent mener une vie normale à l'abri des préjugés et de la discrimination. Les efforts de la C.G.R.O. ont été axés en bonne partie sur la campagne en faveur de la protection des droits par des codes des droits de la personne.

L'intérêt que nous portons au projet de loi C-157 est étroitement lié à cette lutte pour l'égalité des droits avec les autres Canadiens et pour l'élimination de la discrimination dans les organismes gouvernementaux aux paliers municipal, provincial et fédéral.

En ce qui concerne les questions de sécurité nationale, nous sommes tout à fait conscients des menaces, venant de l'étranger, qui pèsent sur les intérêts canadiens. Nous convenons de la nécessité d'avoir un service de renseignement de sécurité pouvant offrir une protection de première classe. Cependant, nous ne sommes pas très versés dans les questions d'espionnage, de contre-espionnage ou d'actes de sabotage dirigés contre le gouvernement. Par contre, nous voulons vous faire part de nos vues sur les activités intérieures du Service de sécurité de la G.R.C. dans la mesure où elles touchent les homosexuels. Collectivement, la minorité homosexuelle a eu maille à partir avec les services de sécurité intérieurs et elle peut donc jeter un peu de lumière sur les problèmes que posent les services actuels et désigner certains des secteurs importants au sujet desquels il faut prévoir des mesures correctives dans tout projet de loi portant sur la question. Nous avons des choses à vous dire en tant que victimes des services de sécurité.

Denis Leblanc, Porte-parole, Coalition for Gay Rights in Ontario: Honorables sénateurs, contrairement à bien d'autres

[*Text*]

the gay minority forms a largely invisible part of each and every society. Most of us have the ability to escape detection because of our heterosexual training. In the cold war hysteria of the 1950s, this ability to pass as heterosexual became linked to the communist agent's ability to "pass". The hypothesis that such deception could represent a threat to national security was coupled with popular stereotypic myths of gay people as weak, emotionally unstable characters who exercised a corrosive influence on heterosexuals. A report of the United States Senate best portrays these bizarre and irrational preoccupations when it concluded in its report that:

> "One homosexual can pollute a Government office."

In the context of this McCarthy era hysteria, it is understandable that the RCMP Security Service would adopt American attitudes towards gays without question. Intelligence sharing between Canada and the United States was, and is, an important security function. What is not easy to understand is the extent of homoxesual panic which has continued to preoccupy members of the force, and which has blinded the Security Service to the development of a rational analysis of the so-called homosexual threat based on that experience.

Thus, for two to three decades, the Security Service has treated the gay minority to unprecedented hostile attention. Loyal, reliable and competent Canadians have been arbitrarily fired from their government jobs or forced to resign. Even those who reported foreign-inspired blackmail attempts were punished by an ungrateful government. A sevenman squad of the Security Service devoted considerable resources to the map-plotting of known homosexual sightings in Ottawa such that the map became a forest of red dots. Four years of research and development involving the Privy Council Office, the Department of National Health and Welfare, the Defence Research Board, the Department of National Defence and the RCMP Security Service were wasted in an unseccessful attempt to construct a "fruit machine" which was designed to detect gays. Also, thousands of specially numbered files were opened on gays in Ottawa and other cities. Many of these people were not even in government employ.

Ms. McIntosh: The effects of these RCMP activities on the lives and careers of Canadians, the incredible damage to human potential and the loss to Canada of the talents of some of its most gifted civil servants cannot be calculated.

The McDonald Royal Commission judged these activities of the RCMP as:

> ". . . inconsistent with the proper role of a security intelligence agency . . ."

and,

> ". . . illustrative of a poor analytical capability within the Security Service."

[*Traduction*]

minorités, les homosexuels constituent une fraction largement cachée de toute société. En effet, la plupart d'entre nous peuvent passer inaperçus grâce à leur éducation hétérosexuelle. Or, pendant la période d'hystérie suscitée par la guerre froide dans les années 1950, cette aptitude a passer pour des hétérosexuels a été assimilée a l'aptitude des agents communistes à se camoufler. A cette époque, l'idée que ce genre de duperie pouvait constituer une menace envers la sécurité nationale s'est répandue, de même que des mythes populaires, des stéréotypes décrivant les homosexuels comme des personnes faibles, émotivement instables ayant une influence néfaste sur les hétérosexuels. On trouve la meilleure illustration de ces inquiétudes incongrues et irrationnelles dans un rapport du Sénat des États-Unis où l'on conclut que:

> «Un homosexuel peut corrompre tout un service du gouvernement.»

Vu l'hystérie qui régnait à l'époque du maccarthysme, il n'est pas surprenant que le Service de sécurité de la GRC ait adopté d'emblée l'attitude américaine envers les homosexuels. L'échange de renseignements entre le Canada et les États-Unis était, et est toujours, une fonction importante des services de sécurité. Ce qui n'st pas facile à comprendre, c'est l'ampleur de la panique sucitée par la question des homosexuels qui a continué à aveugler les membres du Service de sécurité et les a empêchés de faire une analyse rationnelle de la prétendue menace homosexuelle.

Donc, pendant 20 ou 30 ans, le Service de sécurité a surveillé de près la minorité homosexuelle avec une hostilité sans précédent. Des Canadiens loyaux, fiables et compétents ont été arbitrairement renvoyés de leur poste au gouvernement ou forcés à démissionner. Même ceux qui ont dénoncé des tentatives de chantage émanant de l'étranger ont été punis par un gouvernement ingrat. Une escouade de sept hommes du Service de sécurité a consacré des ressources considérables au repérage sur carte des homosexuels signalés à Ottawa, à tel point que cette carte a finalement été recouverte d'une forêt de points rouges. Quatre années de travaux de recherche et de développement auxquels ont participé le Bureau du Conseil privé, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, le Conseil de recherches pour la Défense et le Service de sécurité de la G.R.C. ont été gaspillées, et cela pour tenter, sans succès, de mettre au point un mécanisme de détection des homosexuels. En outre, des milliers de dossiers spécialement numérotés ont été ouverts sur des homosexuels d'Ottawa et d'autres villes. Or, bon nombre de ces personnes ne travaillaient même pas pour le gouvernement.

Mme McIntosh: Les conséquences de ces activités de la G.R.C. sur la vie et la carrière de Canadiens, le gaspillage incroyable de potentiel humain et la perte, pour le Canada, des talents de certains de ses fonctionnaires les plus doués sont incalculables.

La Commission royale McDonald a dit que ces activités de la G.R.C. étaient:

> «. . . incompatibles avec le véritable rôle d'un organisme du renseignement de sécurité . . .»

et qu'elles

> «. . . témoignaient d'un esprit analytique médiocre de la part du Service de sécurité.»

[*Text*]

We consider it to be uncontrolled institutional gay-bashing.

We claim "uncontrolled" because we find it difficult to reconcile these RCMP activities with government actions and policy statements. For example, former Solicitor General Francis Fox wrote to the National Gay Rights Coalition on August 3, 1977, that:

> "... an individual's sexual orientation does not prevent that individual from obtaining employment in the Federal Government or from o«taining a security clearance."

The Prime Minister confirmed that policy in another letter to the National Gay Rights Coalition on February 4, 1978.

As early as 1962, a Security Panel report concluded that sexual orientation was not a matter of choice, thus removing homosexuality from the character-weakness category. However, RCMP sources are periodically quoted in newspapers in the context of describing homosexuality as a "character weakness" Just last month, a gay man was quickly removed from his work place at RCMP Headquarters and given a letter from the officer in charge of Internal Security for the Security Service. The letter stated that his "secret" security clearance was removed because:

> Homosexuality is an identified reliability weakness.

Apparently, the man was too open about his gayness by challenging fellow RCMP employees who made anti-gay remarks about shooting faggots and running them out of town.

To our minds, this continued fixation with 1950's jargon at the level of Staff Sergeant is a clear indication that the Security Service either has an institutional bias for defective analysis or else is totally out of control in respecting the policies of government.

Mr. LeBlanc: The Minister of Justice, in his report rationalizing the decision not to prosecute past RCMP illegalities, concluded that the practices had become "a problem of the system". We agree, however, that any problem with the system that goes on for 30 years is a direct indication of another problem with accountability and control.

Frankly, we feel that the present institution, which is responsible for Canada's national security, has abused its mandate by targeting Canadians with no other reason than internalized prejudice. It is an institution which does not appear to be accountable to present forms of political control and has ignored government policies with which it seems to disagree.

We ask that parliamentarians ensure that these deficiencies are corrected in any restructuring of the Canadian security intelligence service. We also ask that you ensure that any bill providing for a security intelligence service should do three things: First, limit the mandate for surveillance to publicly

[*Traduction*]

D'après nous, c'est du harcèlement institutionnalisé et incontrôlé des homosexuels.

Nous disons «incontrôlé» parce qu'il nous semble difficile de rapprocher ces activités de la G.R.C. des actions et énoncés de politique du gouvernement. Par exemple, dans une lettre adressée à la coalition nationale pour les droits des homosexuels datée du 3 août 1977, le Solliciteur général, Francis Fox, écrivait que:

> «... l'orientation sexuelle d'une personne n'empêche pas cette personne d'obtenir un emploi au gouvernement fédéral ou d'obtenir une autorisation sécuritaire.»

Le premier ministre a confirmé cette attitude dans une autre lettre adressée à la coalition nationale pour les droits des homosexuels le 4 février 1978.

Déjà en 1962, un groupe d'étude de la sécurité avait conclu dans son rapport que l'orientation sexuelle n'était pas le résultat d'un choix, ce qui supprimait du coup l'homosexualité de la catégorie des défauts de personnalité. Pourtant, dans les journaux, on cite régulièrement des sources, à la G.R.C., selon lesquelles l'homosexualité est un «défaut de personnalité.» Encore le mois dernier, un homosexuel a tout d'un coup perdu son poste à l'administration centrale de la G.R.C. et a reçu une lettre de l'officier chargé de la sécurité interne pour le compte du Service de sécurité. Cette lettre disait que sa cote de sécurité «secret» avait été annulée parce que:

> L'homosexualité constitue une faible identitée sur le plan de la fiabilité.

Apparemment, l'homme en question a étalé trop ouvertement son homosexualité en réagissant à des remarques de ses collègues de la G.R.C. qui se moquaient des homosexuels et parlaient de tirer sur les «tapettes» et de les virer de la ville.

Selon nous, cette fixation sur le jargon des années 1950 au niveau des sergents d'état-major montre bien que soit le Service de sécurité a un esprit d'analyse faussé, soit il échappe complètement à tout contrôle en ce qui concerne l'application des politiques gouvernementales.

M. LeBlanc: Dans son rapport où il explique pourquoi on a décidé de ne pas intenter de poursuites pour les infractions passées commises par la G.R.C., le ministre de la Justice a conclu que ces pratiques sont devenues un «problème du système». Nous en convenons, mais, selon nous, n'importe quel problème qui se perpétue pendant trente ans révèle directement l'existence d'un autre problème de responsabilité et de contrôle.

Franchement, nous estimons que l'organisme actuel, qui est chargé de la sécurité nationale du Canada, a mal appliqué son mandat en s'en prenant à des Canadiens simplement à cause de préjugés répandus dans le Service. Cet organisme ne semble pas soumis aux formes actuelles de contrôle politique et ne tient aucun compte des politiques gouvernementales avec lesquelles il semble en désaccord.

Nous demandons aux parlementaires de veiller à ce que ces défauts soient corrigés lors de la restructuration du Service canadien du renseignement de sécurité. Nous vous demandons également de vous assurer que tout projet de loi prévoyant la création d'un service du renseignement de sécurité fasse trois

[*Text*]

justifiable well-defined national security concerns; secondly, create greater and more effective ministerial control and accountability to Parliament; and, thirdly, provide conditions which will improve the analytical capability of any future security organization. We feel that these are minimum requirements if Canadians are to have a professional security service capable of dealing with the real issues of national security. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you for your presentation. Senator Buckwold?

Senator Buckwold: I want to thank the witnesses for their presentation. I am sure that members of the committee would agree that there have been many unjustifiable acts of the RCMP security service that involve prejudicial activities insofar as the gay people are concerned. Really what I am trying to point out to get some reaction from you, is that while Bill C-157, is to a large degree, imperfect—and we hope and expect it will be improved—it will greatly protect the rights and privileges of Canadian citizens who may be part of the gay people's group through a wide variety of protections which are built into the act, from very careful judicial control insofar as warrants and this type of thing are concerned, close inspection through inspectors general, a review committee which would review activities and also hear complaints which we do not have now, and any other number of controls. I am not sure whether the bill can specify that the service cannot pick on any one particular group. I do not think you can do that. I want to get from you your reaction to the bill itself. Do you agree with me that it is an improvement, and do you have any suggestions as to how it could be improved even further?

Mr. LeBlanc: The members of our group are not security experts. We have a particular experience regarding the gay community. We have examined the bill. However, we understand that it may be withdrawn and that it may be appearing in another form altogether. We stayed away from making any particular remarks on the specifics of the bill at this time but accepted the invitation to come here today to let you know what our general concerns were. Since we do not really know what the final form of the bill will be, it is difficult for us to comment on it at this time.

Senator Buckwold: The final form of the bill is going to be influenced by what you and other people say. That is why we are interested in hearing what you have to say.

Mr. LeBlanc: Basically, the points of our three recommendations that we made in our presentation are what we hope that parliamentarians will take into consideration in the redrafting of the present bill. That is all I have to say. Perhaps Ms. McIntosh can make some comments on that.

[*Traduction*]

choses: premièrement, limiter le mandat de cet organisme en matière de surveillance aux cas de risques pour la sécurité nationale bien défninis et justifiables vis-à-vis du public; deuxièmement, instaurer un régime plus vaste et plus efficace de contrôle et de responsabilité ministériel vis-à-vis du Parlement; et troisièmement, rassembler les conditions nécessaires à l'amélioration de l'aptitude analytique de tout organisme de sécurité futur. Il s'agit là selon nous de critères minimums à respecter pour que les Canadiens disposent d'un service de sécurité professionnel, capable de régler les vrais problèmes de sécurité nationale. Je vous remercie, monsieur le Président.

Le président: Merci pour votre exposé. Sénateur Buckwold?

Le sénateur Buckwold: Je voudrais remercier les témoins pour leur exposé. Je suis sûr que les membres du comité conviendront que le Service de sécurité de la G.R.C. a commis de nombreux actes injustifiables qui ont dans certains cas créé un préjudice à l'égard des homosexuels. En fait, ce à quoi je veux en venir, et j'aimerais savoir ce que vous en pensez, c'est que le projet de loi C-157, aussi imparfait soit-il maintenant—et nous comptons bien qu'il sera amélioré—va dans une large mesure protéger les droits et privilèges des citoyens canadiens, entre autres des homosexuels, Cela se fera grâce à divers mécanismes de protection prévus dans la loi, notamment par un contrôle judiciaire très serré au moyen de mandats et d'autres choses du même genre, des inspections approfondies effectuées par l'inspecteur général, un comité de surveillance qui examinera les activités du Service et entendra également les plaintes, ce qui n'existe pas maintenant, et un certain nombre d'autres mesures de contrôle. Je me demande cependant si l'on peut vraiment préciser dans le projet de loi que le service ne peut enquêter sur un groupe en particulier. Je ne pense pas que l'on puisse le faire. J'aimerais savoir quelle est votre réaction à propos du projet de loi lui-même. Convenez-vous avec moi qu'il s'agit d'une amélioration et avez-vous des suggestions sur la façon de l'améliorer encore plus?

M. LeBlanc: Les membres de notre groupe ne sont pas des experts en matière de sécurité. C'est du point de vue des homosexuels que nous abordons la question. Nous avons étudié le projet de loi. Cependant, nous avons entendu dire qu'il pourrait être abandonné et réapparaître sous une forme tout à fait différente. Pour le moment, nous n'avons pas voulu faire une critique en détail du projet de loi; nous nous sommes contentés d'accepter votre invitation pour vous faire part de certaines préoccupations d'ordre général. Étant donné que nous ne savons pas vraiment quelle sera la forme définitive du projet de loi, il nous est difficile de le commenter pour le moment.

Le sénateur Buckwold: La forme définitive de ce projet de loi dépendra de votre témoignage et de celui d'autres personnes.

M. LeBlanc: Nous espérons surtout que les parlementaires prendront en considération nos trois recommandations lors de la révision du projet de loi actuel. C'est tout ce que j'ai à dire. Mme McIntosh voudrait peut-être ajouter quelque chose.

[*Text*]

Ms. McIntosh: We spoke a lot about the abuse by the RCMP of their mandate. For many years gay people have been the victim of this kind of institutionalized discrimination that we are speaking about in particular with the RCMP. The kind of things that have happened were not necessarily in the original mandate of the RCMP. By pointing out the past abuses by the RCMP, I think we are trying to show our concern, even though, as you say, specific groups are not necessarily mentioned for certain kinds of treatment in the new bill, but our concern is that despite the way that it is worded, the actual day-to-day operations of a new security service may continue along the same lines as have existed in the past.

Senator Buckwold: Do you find that in recent years there has been some diminution of security harassment, as you call it, by the RCMP with perhaps the more general acceptance into the community of gay people? Is that reflected in their attitude, or is it still 1950's style?

Mr. LeBlanc: Frankly, we feel that nothing really has changed. This is proven by an example of a gentleman who I know personally, whom was carted out of his office, and given a letter telling him that his security clearance had been removed because he was a homosexual. It is simply a misinterpretation again of cabinet directive 35 on security. This is a clear example, I think, without going into too many details of that particular case. If we look at some of the old arguments about security and why homoxesuals perhaps have been ousted from the RCMP and a couple of other departments, the fact is that if you come out, that is, if you are openly gay, they will not hire you. If you stay in the closet and keep quiet about it, then you become a security risk. Therefore, it becomes a vicious circle of arguments in terms of what Canadians who are homosexuals are supposed to do in certain circumstances.

In this particular case, again, it was a gentleman who was engaged in, I believe, a clerical job and his colleagues were making some very offensive remarks about shooting gay people and drumming gay people out of the city of Ottawa. We are talking about people who live in this city right now. As an individual human being, he just could not sit back and take those sorts of comments. By the remarks that he made some people assumed that he might be homosexual. Within a few days he was removed from his job. I do not really think that anything has changed. I do not think their analytical capabilities have improved.

Ms. McIntosh: Perhaps the only thing that has changed is that now compared to say 10 or 20 years ago, there are more gay people who are open about their homosexuality. This is probably due to the fact that the supposed security risk that used to be cited for homosexual people was the fact that if they were in the closet they were open to blackmail and that sort of thing. The feeling that there is a security risk involved in having gay people in important positions has diminished, but it

[*Traduction*]

Mme McIntosh: Nous avons beaucoup parlé de la façon dont la G.R.C. exagère la portée de son mandat. Pendant de nombreuses années, les homosexuels ont été victimes de ce genre de discrimination institutionnalisée dont nous avons parlé, en particulier au sujet de la G.R.C. Le genre de choses qui se sont produites ne figurait pas nécessairement dans le mandat initial de la G.R.C. En signalant les erreurs passées de la G.R.C., nous essayons de faire connaître nos inquiétudes même si, comme vous le dites, ou ne dit pas nécessairement qu'à tel groupe doit correspondre tel genre de traitement dans le nouveau projet de loi. Ce qui nous inquiète, c'est que, malgré la façon dont le projet de loi est formulé, les opérations quotidiennes du nouveau Service de sécurité pourraient perpétuer les attitudes qui ont prévalu dans le passé.

Le sénateur Buckwold: Selon vous, le harcèlement des homosexuels, pour reprendre votre expression, par le Service de sécurité de la G.R.C. s'est-il atténué depuis que les homosexuels sont mieux acceptés dans la société? Cette évolution se reflète-t-elle dans l'attitude du Service ou le style est-il toujours celui des années 1950?

M. LeBlanc: Pour parler franchement, d'après nous rien n'a vraiment changé. A titre d'exemple, je connais personnellement un homme qui a perdu son poste et à reçu une lettre lui disant que son autorisation sécuritaire a été supprimée parce qu'il est homosexuel. Une fois encore, c'est tout simplement une mauvaise interprétation de la directive du Cabinet nº 35 sur la sécurité. Je pense que c'est un exemple assez clair et que je n'ai pas besoin d'entrer dans les détails. Voyons un peu certains des vieux arguments au sujet de la sécurité et des raisons pour lesquelles des homosexuels ont été renvoyés de la G.R.C. et de quelques autres ministères. Le fait est que si vous affichez ouvertement votre homosexualité, vous ne serez pas embauché. Par contre, si vous vous en cachez et si vous n'en parlez pas, vous devenez un risque en matière de sécurité. C'est un cercle vicieux et on n'arrive plus à savoir ce que les homosexuels canadiens doivent faire dans certaines circonstances.

Dans le cas que j'ai mentionné, il s'agissait d'un homme qui, je crois, faisait du travail de bureau et dont les collègues faisaient des remarques très désagréables et parlaient de tirer sur les homosexuels et de les virer d'Ottawa. Nous parlons de gens qui vivent aujourd'hui dans cette ville. En tant que personne, il ne pouvait quand même pas se taire et accepter sens réagir qu'on fasse ce genre de commentaires. Donc, d'après ses réactions, certaines personnes ont supposé qu'il pouvait être homosexuel. En quelques jours, il a perdu son poste. Je ne pense pas que quelque chose ait vraiment changé. Je n'ai pas l'impression que l'esprit analytique de la G.R.C. se soit amélioré.

Mme McIntosh: La seule chose qui ait peut-être changé depuis dix ou vingt ans, c'est qu'un plus grand nombre d'homosexuels ne cachent plus leurs p2éférences sexuelles. Tant qu'ils les cachaient, on pouvait dire que les homosexuels présentaient un risque en matière de sécurité parce que, s'ils cachent leur homosexualité, ils peuvent être la cible de manœuvres de chantage et d'autres genres de manipulation. Or, on est moins porté à penser que la nomination d'homosexuels à des postes

[*Text*]

still exists. To us that means a type of persecution which I do not think has changed and is still going on and has even less validity and reason to continue.

The Chairman: May I pick up on your example because there are several aspects of it that trouble me. I take it that the individual—and we do not have to go into the details of it in such a way to identify him—had previously been an undisclosed homosexual.

Mr. LeBlanc: The individual, perhaps because I know him personally, is not a closet homosexual. I do not believe anyone ever asked him. I would have to check with him personaly, but he was certainly not a closet homosexual. When he was asked by the RCMP if he was gay, he certainly did not deny it.

The Chairman: The removal of a security clearance can only be done by a deputy head.

Mr. LeBlanc: That is correct, I have a copy here and you have been given one.

The Chairman: This was done and then you say that the next step was that the individual was fired out of the public service?

Mr. LeBlanc: No, he was placed in another job. He is only a term employee. He was removed from the job which he initially had. He initially had received a "top secret" security clearance.

The Chairman: A "top secret" clearance?

Mr. LeBlanc: A "top secret" clearance. There are proceedings now going on which we hope will correct this particular injustice.

The Chairman: The story is a little more complex, as you now disclose it. I am not attacking it, believe me, but it is somewhat more complex than it was when you first told it.

Perhaps we could leave it to go to the other statement you make, which is that loyal, reliable and competent Canadians have been arbitrarily fired from their government jobs or forced to resign. I was in the public service for about 25 years. It is important to me to understand what you mean by that statement, because, generally speaking, my experience has been that, while there is certainly a degree of discrimination, on the other hand there are procedures by which one can deal with it. Quite frankly, in my experience, the procedures in place in Canada have worked better and were more humane than those I have seen in any other country. They are far from perfect and could probably do with improvements and so forth, but I know nothing of people having been arbitrarily fired from their government jobs or forced to resign.

I simply wonder whether that is not a trifle overstated, or whether there might be some looming problem that I wasn't aware of. One does not discern such a problem from the grievance or appeal procedures. Is there something defective in

[*Traduction*]

importants présente des risques sur le plan de la sécurité, mais c'est une impression qui persiste. Pour nous, cela signifie un genre de persécution qui, je crois, n'a pas changé, se perpétue et a encore moins de raison d'être qu'auparavant.

Le président: Puis-je revenir à votre exemple, car certains aspects de ce cas me troublent. Si je comprend bien, cette personne—et nous n'avons pas besoin d'entrer dans des détails qui permettraient de l'identifier—ne cachait pas son homosexualité.

M. LeBlanc: Je ne crois pas que cet homme cachait son homosexualité, mais c'est peut-être parce que je le connais. Je pense que personne ne lui a jamais posé la question. Il faudrait que je le lui demande, mais il ne se cachait certainement pas. Lorsqu'on lui a demandé, à la G.R.C. s'il était homosexuel, il ne l'a sûrement pas nié.

Le président: Seul un sous-ministre peut annuler une autorisation sécuritaire.

M. LeBlanc: C'est exact. J'en ai une copie ici et vous en avez reçu une vous aussi.

Le président: Donc, on a supprimé son autorisation sécuritaire et vous dites qu'il a été ensuite renvoyé de la Fonction publique?

M. LeBlanc: Non, on lui a trouvé un autre poste. Il est seulement employé pour une durée déterminée. On l'a tout simplement retiré du poste qu'on lui avait initialement confié. À l'origine, il avait reçu une autorisation sécuritaire «très secret».

Le président: «Très secret»?

M. LeBlanc: «Très secret». Des procédures sont actuellement en cours, pour, je l'espère, corriger cette injustice.

Le président: D'après les détails que vous donnez maintenant, ce cas semble un peu plus complexe. Croyez-moi, je ne mets pas en doute votre bonne foi, mais la situation me semble un peu plus complexe que vous ne l'aviez d'abord laisser entendre.

Nous pourrions peut-être laisser cela et passer à une autre déclaration où vous avez dit que des Canadiens loyaux, fiables et compétents ont été arbitrairement renvoyés du gouvernement ou forcés de démissionner. J'ai travaillé dans la Fonction publique pendant environ 25 ans. Il est important pour moi de comprendre ce que vous voulez dire, parce que, en règle générale, si j'ai pu constater qu'il y a effectivement une certaine discrimination, il y a aussi des procédures auxquelles on peut recourir pour y remédier. Bien franchement, d'après mon expérience, les procédures utilisées au Canada sont beaucoup plus efficaces ou plus humaines que celles que j'ai pu voir dans d'autres pays. Elles sont certes loin d'être parfaites et pourraient probablement être améliorées, mais je n'ai jamais entendu parler de personnes ayant été arbitrairement renvoyées du gouvernement ou forcées de démissionner.

Je me demande simplement s'il n'y a pas un peu d'exagération, ou alors s'il y a un problème dont je ne suis pas conscient. Or, à en juger par les griefs ou les appels, ce problème ne semble pas exister. Ces procédures ont-elles des lacunes telles

[*Text*]

these procedures such that they are not used or is the problem in fact handled in a largely informal way? I do not know; perhaps you could respond.

Mr. LeBlanc: In that particular part of our presentation, we were enumerating experiences from an historical point of view, basically from the fifties on. I think that that situation was particularly difficult in the 1950s, prior to the establishment of the 1963 cabinet guidelines on security. We felt that it was important to put this situation into some historical context. That specific comment mainly has to do with that historical context.

I have, however, lived in Ottawa for many years. I know a lot of gay people in this city and have come across a number of individuals who have gone through that experience in the 1950s. Those individuals are still around Ottawa. Unfortunately, they have had a difficult time finding jobs after their careers in the public service were basically wrecked. Many Canadians, owing to the fact that they are loyal, simply went away and resigned rather than disturb the peace, if you will, of the particular department in which they were employed.

I think the great majority of cases of which I am aware would involve a person who was confronted with the fact that he was a homosexual and was therefore a security threat. Before the procedures were enacted in 1963, such an individual would shy away from trying to fight that sort of thing.

The Chairman: What is the situation nowadays?

Mr. LeBlanc: It is supposed to be different nowadays.

The Chairman: In my experience, it would be very difficult to withdraw a security clearance from somebody who has been given one.

Mr. LeBlanc: Part of what I was saying by way of example was that, even though there are rules and procedures in place, these procedures are not always followed by the staff. It was probably thought that this young man was of relatively weak character and would not complain about it. However, he did complain about it and measures were taken. As to the staff sergeant who took the decision to remove the security clearance, he is now being investigated in order to determine whether he took the right or wrong decision. That investigation has not been determined at this time. I hope that the Public Service of Canada will look at this case and will come to the right conclusion, in terms of whether the security clearance was properly removed and in terms of the way it was done.

The Chairman: That raises another issue which we will have to consider carefully. Although, at first glance, the establishment of judicial type procedures is an effort to protect, I think most professional public servants would agree that the danger with judicial type procedures is that, once they are set in motion against an individual, they are relentless, inflexible and tend to wind up with a "just" solution, but not necessarily a humane one. Paternalism, with all its many faults—and it has many and I agree that they are there—also provides the capacity to adapt to a human situation. I am not sure where I stand between those two choices. I suppose that I would regard a judicial process as a last resort and would try to work it out

[*Traduction*]

qu'elles ne sont pas utilisées ou ces problèmes sont-ils en fait généralement réglés de façon officieuse? Je ne sais pas; vous pourriez peut-être me répondre.

M. LeBlanc: Dans cette partie de notre exposé, nous énumérions des cas d'un point de vue historique, essentiellement à partir des années 1950. Je crois que la situation était particulièrement difficile dans les années 1950, avant l'application des directives du Cabinet de 1963 sur la sécurité. Nous estimions important de donner un aperçu du contexte historique. Ce commentaire sert surtout à décrire le contexte historique.

Néanmoins, j'ai vécu à Ottawa pendant de nombreuses années. J'y connais beaucoup d'homosexuels et j'ai rencontré un certain nombre de personnes qui ont vécu ce genre de situation dans les années 1950. Ces personnes sont toujours à Ottawa. Malheureusement, elles ont du mal à trouver du travail après que leur carrière à la Fonction publique a été en fait ruinée. Parce qu'ils sont loyaux, de nombreux Canadiens ont tout simplement préféré démissionner plutôt que de semer le désordre, si vous voulez, dans le ministère où ils travaillaient.

Dans la majorité des cas dont je suis au courant, il s'agit de personnes dont on a découvert qu'elles étaient homosexuelles et auxquelles on a dit qu'elles constituaient une menace pour la sécurité. Mais avant les procédures appliquées en 1963, ces gens préféraient s'en aller plutôt que se battre.

Le président: Quelle est la situation aujourd'hui?

M. LeBlanc: C'est censé être différent.

Le président: A ce que je sache, il est très difficile de supprimer une autorisation sécuritaire.

M. LeBlanc: Ce que je voulais dire en partie en donnant un exemple, c'est que, même s'il y a des règles et des procédures, elles ne sont pas toujours respectées. On pensait probablement que ce jeune homme était un faible et qu'il ne porterait pas plainte. Or, il s'est plaint et des mesures ont été prises. En ce qui concerne le sergent d'état-major qui a décidé de supprimer l'autorisation sécuritaire, il fait actuellement l'objet d'une enquête visant à déterminer s'il a pris la bonne ou la mauvaise décision. Cette enquête n'est pas encore terminée. J'espère que la Fonction publique du Canada va étudier le cas et aboutira à la bonne conclusion, c'est-à-dire qu'elle déterminera s'il y avait lieu de supprimer l'autorisation sécuritaire et si la procédure appropriée a été suivie.

Le président: Cette question soulève un autre point que nous devrons étudier soigneusement, à savoir qu'à première vue les procédures judiciaires sont établies dans le but de fournir une protection. Je crois que la plupart des fonctionnaires s'entendraient pour dire que les procédures judiciaires, une fois entamées contre une personne, présentent un danger car elles sont implacables, inflexibles et aboutissent généralement à une solution «juste» qui n'est pas nécessairement humaine. Le paternalisme, avec les nombreux défauts qu'il comporte—et je crois qu'il en existe réellement beaucoup—permet également de s'adapter à diverses situations. Je ne sais pas laquelle des deux solutions je préfère. Je crois que j'aurais plutôt tendance

[*Text*]

in other ways, but where would you come out on that equation?

Perhaps I do not make myself clear. What happens is this: if you have a quasi-judicial process right from the start, then the bias of the system is towards building an impregnable case, which is then thrown at the individual. That is so because if you have a quasi-judicial system, the last thing you want to do is to start something against somebody only to find, at the end, that your case does not hold together. Therefore, the emphasis is on "getting" the individual. On the other hand, if there is in place a process of a more conciliatory nature, very often the problem is solved in such a way that the individual is not harmed at all.

Ms. McIntosh: Perhaps part of the problem is that oftentimes the individual concerned is not knowledgeable—he lacks information as to the proper procedure which he could be using. As you have said, Mr. Chairman, people tend to see the system as trying to "get" the individual. They do not look to that system for any kind of mechanism by which to rectify the situation.

If this is examined in the larger social and political context, gay people in particular are not accustomed to having any protection. We are not included in any of the human rights codes in this country, federal or provincial, with the exception of Quebec. Sexual orientation was not included in the Charter of Rights.

Outside of the public service, when instances of discrimination occur and people lose their jobs or are asked to resign, gay people do not have open to them mechanisms which are open to most Canadians—mechanisms such as going through the Human Rights Commissions. Even though the procedures may be in place, if there is ignorance on the part of federal public servants as to what procedures can be used in order to examine the situation and remedy it, then those procedures are not too helpful. Eradicating that ignorance would be a big help.

Senator Nurgitz: I note throughout your brief that there is a general unhappiness with discriminatory practices—I suppose that that is an understatement. I take it that what you are saying, between the lines, is that there has been particular discrimination on the part of the RCMP. Is that a fair statement?

Mr. LeBlanc: That is an extremely fair statement.

Senator Nurgitz: As a result of that, when you make mention, in your third recommendation, about providing conditions which will improve the analytical capability, you would be in favour of a properly trained, separate, perhaps non-RCMP body that would have a better understanding of certain issues and, in your view, a better capability? Is that a fair statement?

Ms. McIntosh: In a way, if what you are saying is that there should be peole with a little bit more training and understandint of the situation involved.

Senator Nurgitz: Yes.

[*Traduction*]

à considérer le processus judiciaire comme un dernier recours et que j'essaierais de m'en sortir par d'autres moyens, mais quelle est votre position à ce égard?

Je ne m'explique peut-être pas bien. Si l'on adopte dès le départ un processus quasi-judiciaire, la tendance du système est de monter un dossier inattaquable pour ensuite poursuivre la personne. Cela se passe ainsi parce que, dans le système quasi-judiciaire, la dernière chose à faire, c'est intenter une poursuite contre quelqu'un pour découvrir plus tard que la cause ne tient pas debout. En conséquence, il importe de monter un dossier convaincant contre la personne. D'autre part, s'il existe un processus plus conciliatoire, le problème, est souvent réglé sans que la personne ne soit lésée.

Mme McIntosh: Il est possible qu'une partie du problème viennne du fait que, souvent, la personne concernée ne connaît pas la bonne procédure à suivre. Comme vous l'avez dit, Monsieur le président, les gens ont tendance à penser que le système cherche à faire des victimes. Ils ne se tournent pas vers le système pour trouver un moyen qui leur permettrait de corriger la situation.

Sur les plans politique et social, les homosexuels en particulier sont habitués à ne jouir d'aucune forme de protection. Nous ne sommes pas visés par les codes fédéral ou provinciaux des droits de la personne, sauf au Québec. L'orientation sexuelle n'a pas été incluse dans la charte des droits.

En dehors de la Fonction publique, lorsque des cas de discrimination sont soulevés et que des gens perdent leur emploi ou sont obligés de démissionner, les homosexuels ne disposent pas des recours qui sont offerts à la plupart des Canadiens, comme la Commission des droits de la personne. Même si des procédures sont déjà en place, si les fonctionnaires fédéraux ne savent pas quelles procédures utiliser pour examiner la situation et la rectifier, ces procédures ne sont pas très efficaces. Il serait donc très utile de pallier cette lacune.

Le sénateur Nurgitz: Je remarque dans votre mémoire que vous déplorez de façon générale les pratiques discriminatoires. Je suppose que c'est peu dire. En fait, si on lit entre les lignes, vous dites que la GRC surtout fait preuve de discrimination? Est-ce que cette affirmation est juste?

M. LeBlanc: Elle est très juste.

Le sénateur Nurgitz: En conséquence, puisque vous proposez, dans votre troisième recommandation, de prévoir des moyens qui permettraient d'améliorer leurs capacités analytiques, vous seriez en faveur d'établir un service bien formé, distinct et peut-être même indépendant de la GRC qui serait mieux renseigné sur certaines questions et, d'après vous, mieux équipé? Est-ce que cette affirmation est juste?

Mme McIntosh: Dans un sens, vous dites qu'il devrait y avoir des gens qui seraient un peu mieux formés et mieux renseignés sur la situation en question.

Le sénateur Nurgitz: Oui.

[*Text*]

Ms. McIntosh: That's only a half solution as far as we are concerned. To have a homosexual desk or section within the securities service for dealing with gay people is not what we would like to see. We don't look on being gay as being a separate security risk. You do not have a specific desk, for example, for black people or for women or people who speak another language.

Senator Nurgitz: That wasn't what I was referring to. You tell us that the RCMP as a rule discriminates, so how can you want them analyzing any of the material?

Mr. LeBlanc: What you are getting at is whether or not we are in favour of a separate security intelligence service and we are. We said in our brief that we are in favour of another agency which would take care of matters concerning security. In terms of spy-versus-spy activities and in terms of national security threats, we feel that there is a need for security service in the country. It is inevitable unless we are to depend on our allies for intelligence.

Senator Nurgitz: But leaving espionage matters aside I take it that 99 per cent of your concern is over security clearances and what happens when one loses security clearance?

Mr. LeBlanc: And the keeping of lists and files on homosexual citizens in this country.

Senator Nurgitz: You are saying that the RCMP because of its bias has discriminated against you and, therefore, is capable of keeping lists?

Mr. LeBlanc: One of our basic problems with the RCMP is that they are still maintaining files of this kind today. We learned of this two years ago and we have still not received assurances from the federal government that these files have been destroyed. There are files on hundreds of homosexuals, as documented by the McDonald Commission. In places such as Munich and Berlin during the twenties and thirties the police kept similar lists on homosexuals. In 1933 when the fascits took power, among the first people to be imprisoned were homosexuals. There were general roundups. The concentration camp system was established. We are scared. Everybody knows about the holocaut and its involvement with the larger minorities, the Jewish minority and other political minorities in Germany at that time. However, there is historical proof that lists of this kind are used for these roundups and mass persecutions. Why should the RCMP be keeping lists on homosexuals at all? We do not feel that gay persons are security threats. If an individual who joins the government is to be investigated for whatever reason, that particular individual should be considered from all aspects, particularly if he is being examined for top secret security clearance. But there is no reason at all to go around the city streats of Ottawa into clubs and, perhaps—we don't know—infiltrating organizations to record the names of individuals who may be involved and who may not even be public servants. That is what we are concerned about.

[*Traduction*]

Mme McIntosh: En ce qui nous concerne, cela ne règle qu'une partie du problème. Nous ne voulons pas qu'il y ait une section ou un bureau au sein du Service de sécurité qui s'occupe uniquement des homosexuels. Nous ne considérons pas les homosexuels comme un danger distinct. Il n'y a pas de bureau spécial, par exemple, pour les Noirs ou pour les femmes ou les gens qui parlent une autre langue.

Le sénateur Nurgitz: Ce n'est pas ce à quoi je fais allusion. Vous nous dites que la GRC fait preuve, en règle générale, de discrimination. Comment voulez-vous qu'elle arrive à analyser le matériel?

M. LeBlanc: Vous essayez de savoir si nous sommes en faveur d'un service de renseignement distinct, et nous le sommes. Nous avons dit dans notre mémoire que nous approuvons la création d'un autre service qui s'occuperait des questions entourant la sécurité. Pour ce qui est des espions des activités d'espionnage et des menaces à la sécurité nationale, nous estimons que le pays a besoin d'un service de sécurité. Ce service est indispensable si nous ne voulons pas être obligés de compter sur nos alliés pour obtenir des renseignements.

Le sénateur Nurgitz: Laissons de côté la question de l'espionnage. Ce qui vous préoccupe surtout, c'est la question des autorisations sécuritaires ou ce qui arrive quand une personne perd cette autorisation.

M. LeBlanc: Ainsi que la tenue de listes et de dossiers sur les homosexuels dans notre pays.

Le sénateur Nurgitz: Vous voulez dire que la GRC, à cause de ses préjugés, a fait preuve de discrimination à votre égard et qu'en conséquence elle peut établir des listes?

M. LeBlanc: Un de nos principaux problèmes avec la GRC c'est qu'elle garde encore des listes de ce genre. Nous avons appris cela il y a deux ans et le gouvernement fédéral ne nous a toujours pas garanti que ces dossiers ont été détruits. Il existe des dossiers sur des centaines d'homosexuels, comme l'a démontré la Commission McDonald. A Munich et à Berlin, par exemple, la police gardait des listes similaires sur les homosexuels pendant les années 20 et 30. En 1933, lorsque les fascistes ont pris le pouvoir, les homosexuels ont été les premières personnes à être emprisonnées. On organisait des rafles. Les camps de concentration ont été établis. Nous avons peur. Tout le monde est courant de cet holocaste et de ce qui est arrivé à des minorités importantes, les minorités juives et les autres minorités politiques qui existaient en Allemagne à l'époque. Il existe des preuves historiques qui démontrent que ces listes sont utilisées pour des rafles de ce genre et des persécutions massives. Pourquoi la G.R.C. compile-t-elle des listes sur les homosexuels? Nous ne croyons pas que les homosexuels constituent une menace à la sécurité. Si une personne embauchée par le gouvernement doit faire l'objet d'une enquête pour une raison ou une autre, cette personne devrait faire l'objet d'une enquête touchant tous les aspects surtout si elle requiert la cote «très secret». Mais il n'y a pas de raison de parcourir les rues d'Ottawa, d'entrer dans des clubs, et même c'est possible d'infiltrer des organisations pour obtenir le nom des personnes qui en font partie et qui ne sont

[*Text*]

Senator Nurgitz: Using the factor of fairness only, is the RCMP capable of doing security assessments when it comes to homosexuals?

Mr. LeBlanc: According to the McDonald Commission, which perhaps has a little bit more knowledge than I, yes, but personally, I do not think so.

Senator Nurgitz: You make reference in your brief to four years of research and development involving the Privy Council Office, the Department of National Health and Welfare, the Defence Research Board, the Department of National Defence and the RCMP Security Service being wasted in an attempt to try to construct a "fruit machine" designed to detect gays. Could you tell us something about that?

Mr. LeBlanc: That exercise is well documented in Sawatsky's book called *Men in the Shadows*, in chapter II to be be specific. This particular machine was worked on in the fifties. It was tested on a lot of people. They thought they could determine something by measuring the reaction of the size of your pupils to certain stimuli. That is, it would show, for example, nude pictures of men and women and in that way they would be able to tell who was homosexual and who was not. After four years of research and development and considerable time and money, the idea was abandoned. It is just a crazy example, again, of the RCMP security service trying to figure out ways of trying to determine who is gay and who is not.

Senator Nurgitz: Why are you blaming only the RCMP security service?

Mr. LeBlanc: They were involved. Again, we are going by what Mr. Sawatsky says in his book, which, apparently, has not been denied by any of the sources he has quoted.

Ms. McIntosh: The RCMP are not the only part of the system which discriminates against gay people. We are concentrating in our brief mostly on the abuses by the RCMP under their mandate. Certainly discrimination does exist in the public sector, in the private sector and within other departments of the government.

Senator Lapointe: Let me cite an example. If a gay engages in a relationship with a foreigner who happens to be a spy, is there not a greater risk of the gay being blackmailed to give information to the spy? Is that not why they use the term "reliability weakness."

Ms. McIntosh: It is a well known fact that heterosexual people engage in relations with other people who may happen to be spies, which is a define security risk. I fail to see the difference between someone who is gay being a danger and someone who is a heterosexual. When someone is applying for security clearance, that person is usually investigated. Heterosexuals working for, say, the Department of External Affairs in other countries are usually briefed on what may happen and

[*Traduction*]

peut-être même pas fonctionnaires. Voilà ce qui nous préoccupe.

Le sénateur Nurgitz: Croyez-vous que la GRC est en mesure de demeurer impartiale lorsqu'il s'agit de mener des enquêtes de sécurité sur des homosexuels?

M. LeBlanc: La Commission McDonald, qui est peut-être un peu plus versée dans ce domaine que moi, a estimé que oui; mais personnellement je ne le crois pas.

Le sénateur Nurgitz: Vous faites allusion dans votre mémoire aux quatre années de recherche et de mises au point effectuées par le Bureau du Conseil privé, le ministère de la Santé et du Bien-être social, le Centre de recherches pour la défense, le ministère de la Défense nationale et le Service de sécurité de la GRC qui constituent un gaspillage parce qu'ils essayaient de mettre au point un dispositif visant la repérer les homosexuels. Pouvez-vous nous dire quelque chose à ce sujet?

M. LeBlanc: Cette expérience est bien expliquée dans l'ouvrage de Sawatsky intitulé *Men in the Shadows*, au chapitre 11 plus précisément. Ce dispositif particulier a été utilisé au cours des années 50. On s'en est servi pour effectuer des essais sur de nombreuses personnes. On pensait pouvoir trouver quelque chose en analysant la réaction des pupilles à certains stimulus. On projetait, par exemple des photos d'hommes et de femmes nus et cela permettait de dire qui était homosexuel et qui ne l'était pas. Après quatre années de recherche, de mises au point, d'efforts et des investissements considérables, l'idée a été abandonnée. Ce n'est là qu'un autre exemple ridicule des moyens qu'utilise le Service de sécurité de la GRC pour déterminer qui est homosexuel et qui ne l'est pas.

Le sénateur Nurgitz: Pourquoi jetez-vous tout le blâme sur le Service de sécurité de la GRC?

M. Leblanc: Il a participé à l'expérience. Encore une fois, nous nous fions à l'ouvrage de M. Sawatsky, qui n'a pas encore été rejeté par les sources qu'il cite.

Mme McIntosh: La GRC n'est pas le seul organisme qui fait preuve de discrimination à l'égard des homosexuels. Notre mémoire porte surtout sur les abus que commet la GRC en remplissait son mandat. Il existe certainement de la discrimination dans le secteur public, le secteur privé et d'autres ministères du gouvernement.

Le sénateur Lapointe: Laissez-moi vous donner un exemple. Si un homosexuel a des relations avec un étranger qui, par hasard, est un espion, n'y a-t-il pas plus de risques que l'homosexuel soit soumis à du chantage et obligé de donner des renseignements à l'espion? N'est-ce pas à cause de cela qu'on utilise l'expression «faible cœfficient de facilité»?

Mme McIntosh: Il est reconnu que des hétérosexuels ont parfois des rapport avec des gens qui sont des espions, ce qui constitue sans aucun doute une menace à la sécurité. Je ne vois pas quelle est la différence entre le risque que présente l'homosexuel et celui que représente la personne hétérosexuelle. Lorsqu'une personne désire obtenir une autorisation sécuritaire, elle fait habituellement l'objet d'une enquête. Les hétérosexuels qui travaillent, par exemple, pour le ministère des

[*Text*]

what to watch out for but I do not think that it is a greater risk for gay people.

Senator Kelly: Mr. Chairman, I would like to make a comment. I would have been happier if this delegation had examined the bill more closely and recognized the fact that this bill, surely, is a catchup on some of the things they have described as occurring in the thirties and fifties.

It seems to me that it would have been wiser for you to examine the review process, the role of the director general, the complaint process and so on to see the extent to which they can respond to your fears. To simply describe the need for some kind of protection without offering some constructive suggestions as to the kind of protection—because you acknowledge that there must be a service of some kind—is a bit disappointing.

Senator Riley: In the recent case which you have cited where an individual was dismissed from the RCMP, was that individual in the RCMP force or was he engaged in a civilian capacity?

Mr. LeBlanc: First, he was a civilian; second, he was removed from the job which he was engaged to do. He still, however, has a job with the RCMP, but he was removed from the job which he had there which required security clearance.

Senator Riley: He still has a job with the RCMP, however?

Mr. LeBlanc: He still has a job with the RCMP.

Senator Riley: He was, however, also a civilian, was he not, when he was dismissed?

Mr. LeBlanc: He was not dismissed.

Senator Riley: Pardon me, when his duties were changed?

Mr. LeBlanc: Yes.

Senator Riley: At the top of page 4, you say:

> Thousands of specially numbered files were opened on Gays in Ottawa and other cities. Many of these people were not even in Government employ.

Then you make reference below that to the McDonald Commission:

> The McDonald Royal Commission judged these activities of the RCMP as 'inconsistent with the proper role of a security intelligence agency' and 'illustrative of a poor analytical capability with the Security Service'.

Did the McDonald Commission take cognizance of the fact that there were thousands of specially numbered files opened on gays in Ottawa and other cities?

Mr. Leblanc: Yes, the McDonald Commission found that, and disclosed publicly that these thousands of files did, in fact,

[*Traduction*]

Affaires extérieures dans d'autres pays sont habituellement informés de ce qui peut arriver et ce qu'ils doivent surveiller, mais je ne crois pas que le risque soit plus grand pour des homosexuels.

Le sénateur Kelly: M. le président, je voudrais faire un commentaire. J'aurais préféré que cette délégation étudie le projet de loi plus à fond et reconnaisse le fait que ce projet corrige au moins certains problèmes qu'elle a décrits comme caractéristiques des années 30 et 50.

Il me semble qu'il aurait été plus sage de votre part d'examiner le processus de réunion, le rôle du directeur général, les procédures relatives aux griefs, etc., et de voir dans quelle mesure ils peuvent dissiper vos craintes. Le simple fait de décrire la nécessité d'avoir une certaine forme de protection sans offrir des suggestions concrètes quant au genre de protection voulue—parce que vous reconnaissez qu'il doit y avoir un service quelconque—est quelque peu décevant.

Le sénateur Riley: Vous avez cité le cas survenu récemment d'une personne qui a été renvoyée de la G.R.C.; s'agissait-il d'un agent de la G.R.C. ou d'un civil?

M. LeBlanc: Premièrement, c'était un civil; deuxièmement, cette personne a été affectée à un poste différent de celui pour lequel elle avait été embauchée. Cette personne, toutefois, travaille toujours pour la G.R.C., mais elle a été mutée à un autre poste parce qu'elle avait besoin d'une autorisation sécuritaire.

Le sénateur Riley: Elle travaille toujours pour la G.R.C.?

M. LeBlanc: Oui, elle travaille toujours pour la G.R.C.

Le sénateur Riley: Cette personne, toutefois, occupait un poste civil n'est-ce pas lorsqu'elle a été renvoyée?

M. LeBlanc: Elle n'a pas été renvoyée.

Le sénateur Riley: Excusez-moi, lorsqu'elle a été affectée à un autre poste.

M. LeBlanc: Oui.

Le sénateur Riley: Au haut de la page 4, vous dites:

> Des milliers de dossiers portant un numéro spécial ont été établis sur des homosexuels à Ottawa et dans d'autres villes. Bon nombre de ces personnes n'étaient même pas à l'emploi du gouvernement.

Vous faites ensuite allusion à la Commission McDonald:

> La Commission royale McDonald a jugé que ces activités de la G.R.C. étaient «incompatibles avec le rôle d'un service de sécurité du renseignement» et «illustraient la médiocrité de la capacité analytique du service de sécurité».

La Commission McDonald a-t-elle tenu compte du fait que des milliers de dossiers portant un numéro spécial avaient été établis sur des homosexuels vivant à Ottawa et dans d'autres villes?

M. Leblanc: Oui, la Commission McDonald a découvert que ces milliers de dossiers existaient et l'a révélé au public. Dans

[*Text*]

exist. One of its recommendations was that these files be destroyed, because they could not see any use for them at all.

Senator Riley: Are there not many more thousands of files on heterosexuals?

Ms. McIntosh: Not as heterosexuals. There are files on various different people for different security persons, but these files on gay people, the only reason that they were opened was not because these people posed any kind of security risk, but merely because of the fact that they were gay. That is the reason why the McDonald Commission recommended that they be destroyed.

Senator Godfrey: In view of the government policy as set out by the Solicitor General, Francis Fox, and confirmed by the Prime Minister, I find the illustrations that you have used here very extraordinary. Tomorrow, we are having the Commissioner of the RCMP appearing before us. Would you have any objection to giving the name of this gentleman, off the record, to somebody so that we could warn the Commissioner that we would like to ask him a question on that, and find out what excuse he has?

Mr. Leblanc: His name actually has been disclosed publicly, so we would have no problem leaving the name with the clerk.

Senator Godfrey: Then I would suggest that we forewarn the Commissioner that, tomorrow morning, I will personally be asking him a question to explain that situation.

I must say that anything that I have ever heard about gays being a security risk had nothing to do with their being different from other people but stemmed from the fact that, if they were not known to be gay, they might be subject to blackmail. However, as you have pointed out, if they are disclosed gays, there is no way you can blackmail them, so that argument does not apply. However, I could imagine someone in a highly sensitive position who had not disclosed that he was gay might find it an embarrassment. However, I am mainly interested in why the Mounties, with their accountability and everything else, are not obeying this government directive.

Mr. LeBlanc: One of our main concerns in regard to that particular case is that it appears, on the surface anyway, that the staff sergeant may have over-stepped the bounds in terms of removing that particular security clearance. However, that particular staff sergeant is in a position of responsibility and should know, when he commits things to paper, what he is talking about.

Senator Godfrey: It shows an attitude which has some relevance; just where a policeman's mind is, and that type of thing.

Mr. LeBlanc: That is right. There are weaknesses in the system. For instance, just off the topic of security, if gay people were to be granted protection under the Human Rights Code, for instance, we would no longer have any reason to fear blackmail because then there would not be a problem at all in terms of being open and not being open, because at that point,

[*Traduction*]

une de ses recommandations, elle proposait que ces dossiers soient détruits parce qu'elle n'en voyait pas l'utilité.

Le sénateur Riley: N'y a-t-il pas des milliers de dossiers sur des hétérosexuels?

Mme McIntosh: Pas en tant qu'hétérosexuels. Il existe des dossiers établis sur diverses personnes pour diverses raisons de sécurité, mais les dossiers sur les homosexuels ont été établis non pas parce que ces gens constituaient une menace à la sécurité, mais parce qu'ils étaient homosexuels. Voilà pourquoi la Commission McDonald a recommandé que ces dossiers soient détruits.

Le sénateur Godfrey: Compte tenu de la politique du gouvernement qui a été établie par le Solliciteur général, M. Francis Fox, et confirmée par le Premier ministre, je trouve que les exemples que vous avez donnés sont extraordinaires. Le commissaire de la G.R.C. doit comparaître devant nous demain. Accepteriez-vous de donner le nom de cette personne à quelqu'un, sans qu'il soit consigné, pour que nous puissions informer le commissaire que nous voudrions lui poser des questions à ce sujet afin de connaître ses raisons.

M. Leblanc: Comme le nom a déjà été divulgué, nous pouvons naturellement le donner au greffier.

Le sénateur Godfrey: Je propose donc que nous informions le commissaire que, demain matin, je lui poserai personnellement une question à ce sujet pour qu'il explique la situation.

Je dois avouer que les choses que j'ai entendues au sujet des homosexuels qui constituent une menace à la sécurité n'avait rien à voir avec le fait qu'ils étaient différents des autres, mais découlait plutôt du fait que, s'ils n'étaient pas connus comme homosexuels, ils pourraient faire l'objet de chantage. Toutefois, comme vous l'avez déjà signalé, s'ils sont des homosexuels avoués, il n'est pas possible de les faire chanter, de sorte que cet argument ne tient plus. J'imagine pourtant qu'une personne qui occupe un poste très important et qui n'a pas avoué son homosexualité pourrait se trouver dans une situation embarrassante. Toutefois, je suis curieux de savoir pourquoi les agents de la GRC, avec leur obligation de rendre des comptes et tout ce qui s'ensuit, ne respectent pas la directive du gouvernement.

M. LeBlanc: Une de nos principales préoccupations à l'égard de ce cas précis, c'est qu'à première vue le sergent d'état-major a peut-être violé la consigne en retirant cette autorisation sécuritaire. Toutefois, le sergent en question occupe un poste qui comporte des responsabilités et il devrait savoir ce qu'il fait lorsqu'il consigne certaines choses sur papier.

Le sénateur Godfrey: IL s'agit d'une attitude courante et cela nous montre comment un policier raisonne, entre autre.

M. LeBlanc: C'est exact. Il existe des faiblesses dans le système. Par exemple, en matière de sécurité, si les homosexuels devaient être protégés en vertu de la Charte des droits de la personne, nous n'aurions plus besoin de craindre qu'il soient soumis à du chantage. Le fait de divulger ou non des renseignements ne constituerait plus un problème, car, au

[*Text*]

upon being questioned, we know that we would have some legal protections.

However, that is not what we are asking for here today. There are some loopholes still left—

Senator Godfrey: You might have legal protection whereby you do not lose your job, but it could still affect you adversely in terms of your promotion and that type of thing. The question is how to protect such people against that, and prejudice.

Mr. LeBlanc: Yes, and attitudes.

Ms. McIntosh: Certainly having gay rights included in the Human Rights Code is not going to be a complete solution to the discrimination that is present in our society today. Oftentimes, when things are written down, it takes a while for them to be applied and for people's attitudes to change.

Senator Riley: I have a supplementary question: Going back to the cited case which was referred to by Senator Godfrey, when the individual was transferred from a security desk to another position with the RCMP, did that constitute a demotion or a loss of pay?

Mr. LeBlanc: No, sir.

Senator Riley: It was a parallel transfer?

Mr. LeBlanc: Exactly the same, sir.

Senator Buckwold: We are all subject to discrimination. I am too short to join the RCMP. I may form an organization to try to overcome that.

The Chairman: Thank you very much for appearing here today. It was helpful of you to come.

The committee will adjourn for five minutes.

The committee adjourned. The committee resumed.

The Chairman: Our next witnesses are from the British Columbia Civil Liberties Association represented by Mr. John Russell and Professor Robert Ratner. Gentlemen, thank you for coming to Ottawa. Mr. Russell, I understand that you will begin with a short statement.

Mr. John Russell, British Columbia Civil Liberties Association: Mr. Chairman, on behalf of the British Columbia Civil Liberties Association I should like to extend our thanks to the Senate committee for inviting us to appear before this committee on this very important matter. Mr. Ratner and I each have a ten minute presentation to offer to you. Mr. Ratner will commence by offering a short socio-historical perspective on national security. I will follow with a brief summary of our association's critique of Bill C-157 and also will be referring occasionally to the McDonald Commission brief which I hope you have copies of.

Before I do that, it might be instructive for the committee members to know a bit about our association as we are located on the west coast and some of you may not have heard about us.

[*Traduction*]

moment d'être questionnés, nous saurions que la loi nous assure une certaine protection.

Toutefois, ce n'est pas ce que nous cherchons à obtenir aujourd'hui. Il existe encore des lacunes—

Le sénateur Godfrey: Vous pourriez jouir d'une certaine protection en vertu de la loi, car vous ne risqueriez pas de perdre votre emploi, mais cela pourrait nuire toujours à votre avancement par exemple. il importe de savoir comment vous pouvez vous protéger contre ces situations et contre les préjugés.

M. LeBlanc: Oui, et les attitudes.

Mme McIntosh: Il est certain que le fait d'inclure les droits de homosexuels dans la charte des droits de la personne ne fera pas disparaître le problème de la dicrimination qui existe aujourd'hui dans notre société. Souvent, lorsque certaines choses sont consignées, il faut du temps avant qu'elles ne soient appliquées et que l'attitude des gens ne change.

Le sénateur Riley: J'ai une autre question à propos du cas auquel le sénateur Godfrey a fait allusion. Lorsque la personne a été mutée du service de sécurité à un autre poste au sein de la GRC, a-t-elle été rétrogradée ou a-t-elle subi une baisse de salaire?

M. LeBlanc: Non.

Le sénateur Riley: Était-ce une mutation latérale?

M. LeBlanc: C'était exactement la même chose, sénateur.

Le sénateur Buckwold: Nous pouvons tous faire l'objet de discrimination. Je ne suis pas assez grand pour m'enrôler dans la GRC. Je pourrais peut-être former une organisation pour essayer de changer cette situation.

Le président: Je vous remercie d'être venu ici aujourd'hui. Votre témoignage nous a été utile.

Le Comité suspend ses travaux pendant cinq minutes.

La séance est levée. Le Comité reprend ses travaux.

Le président: Nos prochains témoins, M. John Russell et le professeur Robert Ratner, représentent la *British Columbia Civil Liberties Association.* Messieurs, merci de vous être rendus à Ottawa. Monsieur Russell, je crois que vous commencerez par une courte déclaration.

M. John Russell, British Columbia Civil Liberties Association: Monsieur le président, au nom de la *British Columbia Civil Liberties Association*, j'aimerais remercier les membres du Comité du Sénat de nous avoir invité à comparaître pour parler de cette question très importante. M. Ratner et moi-même avons chacun une déclaration de dix minutes à faire. M. Ratner commencera par une courte analyse socio-historique de la sécurité nationale. Je poursuivrai avec le bref résumé des critiques exprimées par notre association à l'égard du projet de loi C-157. Je ferai également à l'occasion allusion au mémoire de la Commission McDonald dont vous avez j'espère des exemplaires.

Mais avant de commencer, il pourrait être utile aux membres du comité de se familiariser davantage avec notre association dont le siège se trouve sur la côte ouest et dont certains d'entre vous n'ont peut-être jamais entendu parler.

[*Text*]

We have had a fairly long involvement in national security issues. I tought that fact might put our presentation into a better context. The B.C. Civil Liberties Association, established in 1962, is the oldest civil liberties organization in Canada. Throughout our history we have taken an active role in responding to national security issues.

The B.C. Civil Liberties Association was the only civil liberties group in Canada to immediately oppose the invocation of the War Measures Act during the October crisis in 1970.

More recently, we appeared twice before the McDonald Commission inquiry into certain activities of the RCMP; the second time was at the invitation of the commission. Of the two briefs we presented, both dealt extensively with the issue of establishing a national security service.

We were also invited to appear before the joint committee examining proposals for the Charter of Rights and Freedoms and there we indicated our views on the relationship between the charter and national security.

In addition to our McDonald Commission brief and our brief on the Charter of Rights, the B.C. Civil Liberties Association has prepared numerous other briefs which discuss national security issues. Most recently, we prepared a submission to the President of the Privy Council on the Emergency Planning Order-in-Council. Finally, the B.C. Civil Liberties Association is a member of the Vancouver Coalition against Bill B-157. Doctor Ratner?

Professor Robert Ratner, British Columbia Civil Liberties Association: I am grateful for the opportunity to address the committee. I will not mince words. I trust you will listen.

In considering Bill C-157, we are led, first of all, into asking why we need a government security and intelligence service; why matters of "security" cannot be handled by the Criminal Code and the normal police. What is the need and what are the grounds for a special security service in an alleged democratic society? The question is an acutely important one to the deliberations of this committee, even though it is probably the case that most, if not all, of the senators serving on this committee have been convinced from the outset of these hearings of the need for security in a way that would probably justify the proposed security service. Thus, the chairman of this committee, at the initial session on June 30, offered the observation that the purpose of the committee was not to investigate the proposed legislation but to "explain the bill to the public" and to ensure that the explanation was a positive one. Therefore, the perceived need for a special security force may be widely shared by members of this committee, yet none would deny, I am sure, that the underlying notion of "national security" continues to be disturbingly problematic.

Speaking before the Commons Justice Committee in June, 1978, the then Solicitor General, Jean-Jacques Blais, acknowledged that the government had no clear definition of "national security" since the phrase referred to the protection of sover-

[*Traduction*]

Comme nous nous intéressons depuis assez longtemps aux questions de sécurité nationale et je pense que cela pourrait placer notre exposé dans un meilleur contexte. La *B.C. Civil Liberties Association*, créée en 1962, est la plus vieille organisation du genre au Canada qui s'intéresse à cette question. Elle s'intéresse activement depuis le tout début aux questions de sécurité nationale.

Notre association est la seule du genre au Canada qui se soit immédiatement opposée à l'invocation de la Loi des mesures de guerre lors de la crise d'octobre 1970.

Plus récemment, nous avons comparu à deux reprises devant la Commission royale d'enquête sur certaines activités de la G.R.C., la deuxième fois à l'invitation de cette dernière. Les deux mémoires que nous avons présentés traitaient en long et en large de la création d'un service national de sécurité.

Nous avons également été invités à comparaître devant le comité mixte chargé d'étudier les propositions relatives à la Charte des droits et libertés où nous avons exprimé notre point de vue quant aux liens qui existent entre la Charte et la sécurité nationale.

En plus de nos mémoires destinés à la Commission McDonald ainsi qu'au comité sur la Charte des droits, nous avons préparé de nombreux autres mémoires traitant de questions de sécurité nationale. Plus récemment, nous avons présenté un mémoire au Président du Conseil privé au sujet du Décret sur la planification d'urgence. Enfin, la B.C. Civil Liberties Association est membre de la Coalition de Vancouver contre le projet de loi C-157. Je cède la parole à monsieur Ratner.

Professeur Robert Ratner, British Columbia Civil Liberties Association: Je suis heureux de l'occasion qui m'est offerte de comparaître devant le comité. Je parlerai sans ambages. Je vous remercie d'avance de bien vouloir m'écouter.

Lorsque l'on étudie le projet de loi C-157, on est tout d'abord porté à se demander pourquoi la création d'un service gouvernemental du renseignement de sécurité s'impose, pourquoi les questions de «sécurité» ne peuvent relever du Code criminel et des forces de police habituelles. Où est le besoin et sur quoi se fonde-t-on pour justifier la création d'un service spécial de sécurité dans une prétendue société démocratique? Il s'agit d'une question très importante pour ce comité, même si la plupart sinon tous les sénateurs qui y siègent ont été convaincus au départ de la nécessité d'assurer la sécurité d'une façon qui justifierait probablement la création du service de sécurité proposé. Ainsi, à la première séance du 30 juin, le président de ce comité faisait remarquer que l'objectif du comité ne consistait pas à étudier le projet de loi, mais à l'expliquer au grand public et à s'assurer de le faire de façon positive. Ainsi la nécessité reconnue d'une force de sécurité spéciale peut être sagement partagée par les membres de ce comité, bien qu'aucun d'entre vous ne nierait, j'en suis convaincu, que la notion sous-jacente de «sécurité nationale» continue à gêner.

Alors qu'il parlait devant le Comité de la justice de la Chambre des communes en juin 1978, le Solliciteur général de l'époque, M. Jean-Jacques Blais, a reconnu que le gouvernement n'avait aucune définition précise de «la sécurité natio-

[*Text*]

eignty, and sovereignty is, to use his phrase, a "vast concept." Then what notion of "security" is relevant to Canada in terms of its power in international affairs? What "security needs" may justifiably entail a diminishing of civil liberties? What constitutes legitimate areas of security, requiring what degree of public debate on the issue of "national security," and the purposes of a security service? How ought that debate be conducted?

These are pressing and fundamental questions, not the least of which is the need to consider the broader political and economic context in which the present elevated concern over "national security" has emerged. Obviously, the present levels of concern over security are not accidental. They have not arisen and congealed in the form of the proposed Bill C-157 for no reason at all, or merely owing to the sadistic penchants of a few ministry bureaucrats. On the contrary, the National Security and Law and Order movements are derivable, though highly conservative responses, to anxieties about imminent and widespread social disorder.

While economic crises need not translate into political ones, we are in the midst of a serious economic crisis which threatens the foundations of liberal democracy in Canada and elsewhere in much of the so-called western world. While a disappointing feature of liberal democracies has been the gross social inequalities generated within them, many of their citizens have been willing to tolerate these inequities on the assumption that social mobility—the ability to improve one's social standing through equality of opportunity—was open to all and that, regardless of differences in social standing, citizens enjoyed universal rights under the law, and that legal equality and the idea of justice permeated the society. We know, of course, that these assumptions are often only theoretical and that the practice does not always correspond to the precept. We also know that discrimination impedes equality of opportunity and that it often appears that there is "a law for the rich and a law for the poor." We tend to accept these deviations as minor or temporary, as subject to remedy, and we go on, for the most part, believing vaguely in the perfectability or the comparative merit of our system. In the B.C. Civil Liberties Association, we are one of many groups who function under these assumptions.

We try to do our bit in confronting the abuses to and of the law, attempting to patch up legal safety nets and uphold the widely touted virtues of liberty and freedom in a society that continuously threatens to undermine them. Of late, our task is becoming more difficult. What appears to be going on in Canada, as well as in the United States and Britain, is the weakening of democratic institutions and a drift towards an authoritarian style of politics in the face of growing economic strain. We might wish for—and even expect—more creative

[*Traduction*]

nale» étant donné que celle-ci sous-entendait la protection de la souveraineté et que la souveraineté, comme il l'a dit, était un vaste concept. Quelle notion de «sécurité» est alors pertinente au Canada en ce qui concerne son pouvoir en matière d'affaires internationales? Quelles obligations en matière de sécurité peuvent légitimement entraîner une régression des libertés civiles? Qu'est-ce qui constitue des domaines légitimes de sécurité, exige un débat publique sur la question de la sécurité nationale? A quoi rime un service de sécurité? De quelle façon le débat devrait-il être mené?

Des questions fondamentales et pressantes se posent, et la moindre n'est pas celle qui consiste à se pencher sur la nécessité de tenir compte d'un contexte politique et économique élargi d'où tire son origine la noble préoccupation que l'on entretient à l'heure actuelle à l'égard de la sécurité nationale. De toute évidence, l'importance que l'on accorde de nos jours à la sécurité n'est pas accidentelle. Elle ne s'est pas matérialisée dans le projet de loi C-157 pour rien et n'est pas simplement le fruit des penchants sadiques de quelques bureaucrates. Au contraire, les mouvements en faveur de la sécurité nationale ainsi que du respect de la loi et du maintien de l'ordre peuvent être attribués, bien qu'il s'agisse de réactions très conservatrices, aux grandes inquiétudes que suscite un désordre social imminent et général.

Bien que les crises économiques ne se transforment pas forcément en crises politiques, nous vivons à l'heure actuelle une grave crise économique qui menace les fondements de la démocratie libérale au Canada et dans presque tout ce que nous appelons le monde occidental. Bien qu'une des caractéristiques décevantes des démocraties libérales soit l'injustice sociale flagrante à laquelle elles donnent naissance, de nombreux citoyens consentent à les tolérer en supposant que la mobilité sociale—la capacité d'améliorer son niveau de vie grâce à l'égalité des chances—est accessible à tous et que, en dépit des différences dans la qualité de vie, les citoyens jouissent des droits universels aux termes de la loi et que l'égalité juridique et l'idéal de justice imprègnent la société. Nous savons, il va sans dire, que ces suppositions sont belles en théorie mais peu réalistes en pratique. Nous savons également que la discrimination entrave l'égalité des chances et qu'il y a le plus souvent une loi pour les riches et une loi pour les pauvres. Nous avons tendance à accepter des écarts à la règle et à les considérer comme mineurs ou temporaires, susceptibles de correction. Nous poursuivons pour la plupart notre route tout en croyant vaguement à la perfectibilité ou au mérite relatif de notre système. La B.C. Civil Liberties Association figure parmi les nombreux groupes qui se fondent sur ces suppositions.

Nous tentons de faire de notre mieux pour montrer les abus dont la loi est l'objet, pour tenter de réparer les filets de la sécurité juridique et pour soutenir les vertus louées publiquement de la liberté dans une société qui menace constamment de les anéantir. Ces derniers temps, notre tâche devient de plus en plus difficile. Au Canada, comme aux États-Unis et en Grande-Bretagne, on semble assister à un affaiblissement des institutions démocratiques ainsi qu'à un mouvement vers l'autoritarisme en réaction contre des tensions économiques de

[*Text*]

and humanitarian responses from governments, but in this uncertain and harshly politicized milieu, governments tend to adopt reactive solutions, so, unsurprisingly, state coercion becomes the universal corrective in the name of National Security and Law and Order.

As the crisis is perceived by our political leaders to threaten society or, more specifically, the interests of those who have most to lose, a defaulting of the existing institutions and a disappearance of the traditional consensus, an "exceptional moment" is declared. The times are deemed to be exceptional; sterner measures must be taken; the state must assume greater powers; power must be entrusted to smaller numbers of people, the executive takes precedence over the legislature; the cabinet reigns over Parliament; and civil liberties become inconvenient for the managers of social control. Thus, there emerges a reinforced or exceptional state bearing authoritarian characteristics, insofar as it is marked by a further inflation of disretionary police powers which, however, can be accommodated within the constitutional shell of the existing political farmework. This shift from liberal to authoritarian democracy is less difficult to arrange in the United States and Britain, where their governments are able to appeal to rabid populist sentiments that are nationwide. For Country! For Nation! As an Englishman! As an American! Thus, growing social unease is displaced into the realm of law and order by calculated exploitation of populist sentiment which makes use of issues such as street crime, capital punishment, sexuality, alien cultures, school indiscipline and terrorism.

In Britain and the United States, the scope and volatility of populist sentiment is such that political parties are able to articulate potent right-wing philosophies and rise to power on the back of exceptional state formations. In Canada, parallel developments of unemployment, racial tension and popular anxieties about crime suggest that we now have a crisis of the kind that exists in the United States and Britain, but since populist ideas are more regionally based in Canada, broad appeals to the people are not feasible as political strategy. For example, such appeals do not resonate from coast to coast.

In Canada, therefore, the "moment" of exceptional state formation must be bureaucratically contrived—it must be remote from public opinion, not constructed upon it. It must take the form of a "secret" state—or, to be more specific, of an "order in council" state—a state which creates moral panic by executive fiat, as happened in 1970 with the invocation of the War Measures Act, and which then seeks legitimation through the media, the public and via parliamentary rubber stamping. If and when covert social control is exposed, as, for example, with the McDonald Commission report, attempts will eventually follow to officially discredit such officially mandated exposés, paradoxical as that may seem. Employing

[*Traduction*]

plus en plus marquées. Nous pourrions souhaiter—et même nous y attendre—que les gouvernements réagissent de façon plus créatrice et humanitaire. Dans ce milieu trouble et très politisé, les gouvernements ont toutefois tendance à être prompts à la riposte, de sorte qu'il ne faut pas s'étonner que la cœrcition devienne la panacée au nom de la sécurité nationale, du respect de la loi et du maintien de l'ordre.

Comme nos dirigeants politiques perçoivent la crise comme une menace pour la société ou, plus précisément, pour les intérêts de ceux qui ont le plus à perdre en cas de défaillance des institutions en place ainsi que de disparition du consensus traditionnel, ils déclarent le moment exceptionnel. Les temps sont censés être exceptionnels; des mesures plus rigoureuses doivent être prises; l'État doit s'arroger de plus grands pouvoirs; ces pouvoirs doivent être confiés à moins de gens; l'Exécutif a la préséance sur l'Assemblée législative; le Cabinet règne sur le Parlement. Enfin, les libertés civiles ne conviennent plus aux dirigeants de la société. C'est ainsi qu'émerge un État renforcé ou exceptionnel, imprégné d'autoritarisme dans la mesure où il est marqué par une nouvelle inflation des pouvoirs judiciaires et dicrétionnaires, laquelle, toutefois, peut trouver sa place dans l'enveloppe constitutionnelle du cadre politique existant. Ce passage du libéralisme à l'autoritarisme est plus facile à effectuer aux États-Unis et en Grande-Bretagne où les gouvernements peuvent faire appel à des sentiments populaires violents qui sont partagés à l'échelle nationale. Pour le pays, Pour la patrie! A titre d'Anglais! A titre d'Américain! On parvient ainsi à faire passer le malaise social de plus en plus marqué dans le royaume du maintien de l'ordre et du respect de la légalité, grâce à l'exploitation calculée du sentiment populaire qui consiste à recourir à du thèmes comme le crime dans la rue, la peine capitale, la sexualité, les cultures étrangères, l'indiscipline dans les écoles et le terrorisme.

En Grande-Bretagne et aux États-Unis, l'envergure et la volatilité du sentiment populaire est telle que les partis politiques sont en mesure d'articuler des théories de droite convaincantes et de prendre le pouvoir en s'appuyant sur des formations étatiques exceptionnelles. Au Canada, la montée simultanée du chômage, des tensions raciales et des angoisses populaires face au crime laisse en fait supposer que nous vivons le même genre de crise qu'aux États-Unis et en Grande-Bretagne. Toutefois, comme les idées populistes sont plus localisées au Canada, il est impossible, en guise de stratégie politique, de faire appel au peuple, par exemple, ces appels n'étant pas entendus d'un océan à l'autre.

Au Canada, par conséquent, c'est vers la bureaucratie qu'il faut se tourner lorsque l'on veut découvrir le moment propice à la formation d'un État exceptionnel—il faut se tenir loin de l'opinion publique, ne pas s'en servir comme base. Cela doit prendre la forme d'un État «secret», où pour être plus précis, d'un État fonctionnant par «décret du Conseil», un État qui sème la panique morale au moyen d'un décret de l'Exécutif, comme cela s'est produit en 1970 lors de l'invocation de la Loi sur les mesures de guerre, et qui cherche alors une justification par l'intermédiaire des médias, du grand public ainsi que du Parlement. Lorsque le contrôle social caché est exposé au grand jour par exemple avec le rapport de la Commission

[*Text*]

another strategy, legislation will be introduced that ostensibly guarantees rights and freedoms, but with it provisions hedged in or modified, or subject to conservative judicial review, and containing wholesale opting-out clauses. Recourse to more blatant social control strategies will involve the legalization of what were previously covert and illegal practices, as with some of the provisions of the 1981 Emergency Planning Order regarding peace and wartime emergency planning, which was passed by the cabinet and which includes the possible establishment and operation of civilian internment camps and the application of wide censorship controls.

Finally, there is Bill C-157—a next step in legalized repression—subjecting the entire society to mass surveillance on the grounds that such unfettered coercion is vital to the security of the "political, economic and social environment within Canada." Long-standing social rights to privacy, freedom of speech and freedom of association are to be retrenched, curtailed and abrogated. The prized legal safety nets are shredded beyond repair as we drift into a police state—a drift that is unlikely to be reversed by debates about such matters as Senate reform.

In this regrettable turn of events, who will be our saviour? Surely we should not look to the operators of the security service to police themselves—they have their haven of secrecy; nor should we look to the media for telling exposés—they have been effectively throttled; nor should we look to the minister accountable, since the *de facto* actions of the security service will be largely unaccountable. Not much redress will be obtained from judicial review, since the broad mandate and authorized functions of the security service would make it difficult for any court to overturn the judgment of the director and the trained professionals in its employ. If we expect the Charter of Rights and Freedoms to restore social justice, we must recall that the Charter "guarantees the rights and freedoms set out in it, subject to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society." Therefore, this clause potentially overrules the Charter's specific provisions while keeping it within the bounds of legality. The result is a closed circle.

From what I have said, honourable senators will no doubt understand why we in the B.C. Civil Liberties Association have grave reservations about the merits of the proposed security service, and the basis for our criticism of the enormous intrusive powers granted under Bill C-157—criticism that will not be met or abated by minor modifications of the proposal.

[*Traduction*]

McDonald, on s'efforce finalement de discréditer ces exposés officiellement mandatés, aussi paradoxal que cela puisse paraître. Il y a également le recours à la présentation d'un projet de loi qui garantit en apparence les droits et libertés mais dont les dispositions sont limitées ou modifiées, ou encore assujetties à un contrôle judiciaire conservateur et qui contient des articles de dérogation. Le recours à des stratégies de contrôle social plus flagrantes implique la légalisation de pratiques qui étaient auparavant cachées et illégales; c'est le cas de certaines dispositions du décret sur la planification d'urgence de 1981 qui traîte de la planification en temps de paix et en temps de guerre, laquelle a été adoptée par le cabinet et laisse entrevoir la création et l'exploitation de camps d'internement civils de même que l'application de procédés de censure de grande envergure.

Enfin, le projet de loi C-157—une nouvelle étape vers la légalisation de la répression—assujettit toute la société à la surveillance collective en s'appuyant sur le fait que cette libre coercition est indispensable à la sécurité de l'environnement politique, économique et social du Canada. Les droits sociaux de longue date associés à la vie privée, à la liberté d'expression ainsi qu'à la liberté d'association doivent être retirés, diminués et abrogés. Les filets de la sécurité juridique auxquels on attache beaucoup de prix deviennent inutilisables au fur et à mesure que nous nous dirigeons vers un État policier mouvement qui ne suffiront vraisemblablement pas à renverser des débats concernant des questions comme la réforme du Sénat.

Dans ces regrettables circonstances, qui nous sauvera? Nous ne devrions certes pas compter sur les responsables du service de sécurité pour faire le ménage dans leurs propres services, ils ont leurs secrets. Nous ne devrions pas non plus compter sur les média pour qu'ils fassent des dénonciations au grand jour; ils ont été efficacement censurés. Nous ne devrions pas non plus compter sur le ministre responsable, étant donné que le service de sécurité n'aura pas à rendre compte d'une grande partie de ses actions. Il ne faudra pas s'attendre à beaucoup de réparation de la part de l'appareil judiciaire, car le mandat étendu et les fonctions confiées au service de sécurité embarrasseraient n'importe quel tribunal qui voudrait renverser le jugement des directeurs et des professionnels qui y travaillent. Si nous espérons que la Charte des droits et libertés rétablisse la justice sociale, nous devons nous rappeler que celle-ci «garantit les droits et libertés qui sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.» Cet article prévaudra éventuellement sur les autres dispositions de la charte tout en restant dans les limites de la légalité. Nous nous retrouvons donc dans un cercle vicieux.

Étant donné ce qui précède, les honorables sénateurs comprendront sans l'ombre d'un doute la raison pour laquelle les représentants de la B.C. Civil Liberties Association émettent de graves réserves quant aux mérites du service de sécurité proposé. Ils comprendront également le fondement de notre critique à l'égard des pouvoirs énormes d'ingérence accordés par le projet de loi C-157, critiques que ne supprimeront pas des modifications mineures au projet de loi.

[*Text*]

If, indeed, the fragile edifice of liberal democracy is crumbling, perhaps there is little we can do but work to transform it into something better. If, however, we seriously wish to preserve our cherished institutions—our liberties and freedoms—then we must demand more considerate, humane ideas from our leaders and we must also insist upon the opportunity to indicate what some of those ideas should be.

During her recent visit to this nation's capital, the Prime Minister of Great Britain had been touted in the editorial pages of the Ottawa *Citizen* as a great friend of Canada, who, like us, "believes in democracy, strength and western values." Do we remember what those values are? I have attempted in my remarks to point out certain embarrassing ideological contradictions to which the Canadian government apparently subscrives. In offering Bill C-157, we can no longer claim to be a liberal democracy. It is, after all, a fundamental principle of liberal democracy that basic assumptions about the conditions of governance must always be open to question, and that the building of support for alternative views must be allowed. Any state activity undertaken to subvert these noble aims is what should be defined as unconstitutional. Thank you.

Mr. Russell: As is noted in our brief, Canadian democracy is characterized by the highly prized features of the rule of law, responsible government, the civil rights of freedom of speech and association, and privacy. In our view, Bill C-157, if enacted, will fundamentally endanger the cornestones of our society. We have argued that, because of this bill's potential threat to the essential fabric of our democratic traditions, it should be withdrawn and completely overhauled so that these fundamental percepts of democratic self-government are not compromised. In the strongest terms, we urge the Senate committee to make this its major recommendation to the federal government.

I will now quickly summarize the B.C. Civil Liberties Association's major points of disagreement with the legislation.

The mandate of the security service is to monitor and to combat threats to the security of Canada. The way in which threats to national security are defined, however, could subject to potential surveillance and interference all manner of organizations engaged in legitimate dissent, but whose goals may be perceived to be anti-democratic, detrimental to Canada's interests or designed to alter our system of government. It has been pointed out by many critics of this bill that the clause 2 definition of threats to the security of Canada will permit groups like the Parti québécois, Western Canada Concept, Marxist-Leninists, the NDP waffle section, the whole peace movement and other such groups to be targeted by the security service. It has also been indicated, with exquisite irony, that any movement to abolish the Senate would be so subject.

[*Traduction*]

Si, en fait, l'édifice fragile de la démocratie libérale chancelle, il n'y a peut-être pas grand-chose à faire si ce n'est tenter de le restaurer. Si, toutefois, nous voulons sincèrement préserver les institutions que nous chérissons—nos libertés—il faut alors exiger de nos chefs qu'ils mettent de l'avant des idées plus attentionnées et plus humaines. Il nous faut également insister pour que l'on nous fournisse l'occasion de leur indiquer ce que devraient être ces idées.

Au cours de sa récente visite dans la capitale nationale, le Premier ministre de Grande-Bretagne a été qualifié dans les pages éditoriales du Ottawa *Citizen* de grande amie du Canada qui, comme nous, croit à la démocratie, à la force ainsi qu'aux valeurs occidentales. Nous souvenons-nous de ces valeurs? J'ai tenté dans mes remarques de faire ressortir certaines contradictions idéologiques embarrassantes auxquelles souscrit selon toute apparence le gouvernement canadien. Avec le projet de loi C-157, nous ne pouvons plus désormais prétendre être une démocratie libérale. Celle-ci a après tout comme principe de base que les suppositions fondamentales concernant la façon de gérer l'État puissent toujours être mises en doute et qu'un appui soit toujours accordé pour favoriser d'autres points de vue. Toute activité étatique entreprise pour contrer ces objectifs nobles devrait être considérée comme une mesure inconstitutionnelle. Merci.

M. Russell: Comme nous le faisons remarquer dans notre mémoire, la démocratie canadienne a des caractéristiques auxquelles nous tenons énormément: la règle du droit, un gouvernement responsable, la liberté de parole et d'association ainsi que le droit à la vie privée. A notre avis, le projet de loi C-157, s'il était promulgué, ébranlerait les fondements de notre société. Nous estimons que, compte tenu de la menace que constitue ce projet de loi pour nos traditions démocratiques, il doit être retiré et être complètement remanié de manière à ne pas compromettre les principes fondamentaux d'autonomie démocratique. Nous incitons vivement le Comité du Sénat à faire de ceci sa principale recommandation au gouvernement fédéral.

Je résume maintenant rapidement les principaux points avec lesquels la B.C. Civil Liberties Association est en désaccord en ce qui concerne le projet de loi.

Le service de sécurité a pour mandat de surveiller ce qui constitue une menace pour la sécurité du Canada et de lutter contre ces menaces. Si l'on se fie à la définition que donne le projet de loi des menaces envers la sécurité de l'État, on se rend compte que peuvent être assujetties à une surveillance ou faire l'objet d'une intrusion tous les groupes de dissension légitimes dont les objectifs peuvent être perçus comme étant anti-démocratiques, allant à l'encontre des intérêts du Canada ou conçus de manière à modifier notre système de gouvernement. De nombreux critiques de ce projet de loi ont signalé que la définition des menaces envers la sécurité de l'État donnée à l'article 2 permettra au service de sécurité de s'en prendre à des groupes comme le Parti québécois, le Western Canada Concept, les Marxistes-Léninistes, le NDP waffle group, le mouvement pour la paix et d'autres groupes; on a également ajouté, sur un ton on ne peut plus ironique, tout mouvement visant à abolir le Sénat.

[*Text*]

The net is cast too broadly and the casualty will inevitably be the free exchange of thoughts and ideas which is essential to self-government. It would be extraordinarily naive to suppose that surveillance of and interference with such groups, which act legally within the system, would not occur. When the exercise of discretion permits abuse, abuses will occur. That has been the experience of our association generally, and there is ample historical evidence, in this area in particular, to confirm that statement. However, the mere possibility of such intrusions will be sufficient to harm the delicate atmosphere required for free speech to flourish, and this, in itself, is sufficient reason for opposing the proposed mandate of the security service.

I might mention, in this connection, that, at the first meeting of the Vancouver Coalition against Bill C-157, the steering committee almost did not get off the ground because people were afraid to leave their names in order to be contacted. Such is the perceived threat to individual privacy which is already present.

We strongly urge the committee to examine carefully the proposals that we prepared for the McDonald Commission in this connection. In our submission, we stated that we would prefer that the term "national security" not be used in defining the mandate of the security service. R!ther, we argued that a security agency ought to be established to protect from subversion Canada's territorial rights, the right to self-derterminaton, and the substance of our democratic traditions and respect for human rights. The term "national security" has too often been construed to justify countering any measures involving radical social or political change, in spite of the fact these may be sought by democratic means.

A democratic society must tolerate democratic activities of all organizations and political parties, even if their goals are perceived as anti-democratic or deterimental to national interest. To the extent that we interfere with any democratic activities. we limit our ability to self-govern. In a democracy, any such intrusion is unacceptable.

The question of a separate civilian security service is addressed in our second brief to the McDonald Commission, of which you should have copies. Suffice it to say that we are strongly opposed to the proposal outlined in Bill C-157 to establish a separate civilian security service, and we do not think that the need for one has been adequately demonstrated. We continue to argue that most of the problems associated with the RCMP security service seem to derive from its almost completely isolated status. In our opinion, this has led to an exaggeration of the significance of intelligence reports about the seriousness of threats to national security. It has also over-emphasized sp. 100curity threats in relation to other criminal activity. The task of preventing subversion of democratic values should be re-assigned to regular criminal investigation units. If this were done, "security threats" would be placed in proper context—that is, they would be assessed in relation to other criminal activity. We admit that this suggestion may be a bit unrealistic in the case of agents of foreign

[*Traduction*]

Le filet est très tendu. Nous y perdrons inévitablement le libre échange des idées qui est le moteur de l'autonomie. Il faudrait être très naïf pour supposer que ces groupes qui agissent légalement au sein du système ne feront pas l'objet d'une surveillance et qu'on ne s'ingérera pas dans leurs affaires. Lorsque l'exercice de la discrétion autorise l'abus, il y a des abus. Telle a été l'expérience de notre association, et les preuves ne manquent pas, dans un domaine en particulier, pour confirmer cette déclaration. Toutefois, la simple possibilité de ces intrusions suffira à rompre la délicate atmosphère nécessaire à la libre expression. Voilà qui, en soi, constitue une raison suffisante pour s'opposer au mandat que l'on se propose de confier au service de sécurité.

Je me permets de mentionner, à cet égard, qu'au cours de la première rencontre de la Coalition de Vancouver contre le projet de loi C-157, le comité directeur a eu beaucoup de mal à voir le jour parce que certains membres avaient peur de donner leur nom pour que nous puissions communiquer avec eux. Voilà la preuve qu'on sent déjà une menace à la vie privée.

Nous incitons vivement le Comité à étudier avec soin les propositions que nous avons préparées pour la Commission McDonald à cet égard. Nous déclarions dans notre exposé que nous préférerions que l'expression «sécurité nationale» ne soit pas utilisée pour définir le mandat d'un service de sécurité. Nous estimions plutôt qu'une agence de sécurité devrait être établie afin de protéger de la subversion les droits territoriaux du Canada, le droit à l'autodétermination, la substance de notre tradition démocratique et enfin le respect des droits de la personne. L'expression «sécurité nationale» a trop de fois été interprétée pour justifier la riposte à toute mesure impliquant un changement social ou politique radical, même accompli par des moyens démocratiques.

Une société démocratique doit tolérer les activités démocratiques de tous les organismes et partis politiques, même si leurs buts sont perçus comme anti-démocratiques ou allant à l'encontre de l'intérêt national. Dans la mesure où nous entravons n'importe quelle activité démocratique, nous limitons notre aptitude à l'autonomie. Dans une démocratie, une telle intrusion est inacceptable.

Nous traitons de la création d'un service de sécurité civil distinct dans le deuxième mémoire que nous avons présenté à la Commission McDonald, dont vous devriez avoir un exemplaire. Qu'il suffise de dire que nous sommes fermement opposés à la proposition contenue dans le projet de loi C-157 visant la création d'un service de sécurité civil distinct et que nous ne sommes pas convaincus que la nécessité en ait été démontrée. Nous soutenons toujours que la plupart des problèmes liés au service de sécurité de la G.R.C. semblent u.e conséquence de son isolement quasi total. A notre avis, c'est ce qui explique que l'on ait exagéré l'importance des rapports concernant la gravité des menaces à la sécurité nationale et que l'on ait par trop insisté sur ces menaces comparativement aux autres activités criminelles. Les activités visant à prévenir le bouleversement des valeurs démocratiques devraient être tout simplement confiées à des sections d'enquêtes criminelles. Ainsi, les «menaces pour la sécurité» seraient replacées dans un contexte approprié, c'est-à-dire qu'elles seraient évaluées en

[*Text*]

powers operating in Canada. Here there may be a need for a special unit within the RCMP to co-ordinate police work with Armed Forces' intelligence. We urge the committee to give special consideration to the arguments contained in the first pages of our McDonald submission for keeping the security service within the RCMP, particularly pages 1 through 6.

Our deep concerns about the effects on freedom of speech and association of Bill C-157 are only increased in light of the isolation in which the security service will carry out its activities. The Solicitor Gen cannot override the director's discretion in gathering or disclosing information on any person or persons, nor can he force disclosure to himself or to government of any information the director wishes to withhold.

We appreciate the desire to protect the security service from political misuse. But this cannot be done at the cost of infringing a principle that is central to the concept of responsible self-government, namely, that government bodies must be responsible to elected officials in proportion to the power they have. Given the enormous responsibility and broad powers of such a service, it is essential that government be aware and be made clearly responsible for the actions of this service. Clause 6 of Bill C-157 undermines this.

We wholeheartedly agree with the statement of the McDonald Commission that any security service must be an "open book" to government. Again, our McDonald Commission brief outlines strategies for ensuring that abuse of political office will not result from placing the overseeing and administration of the security service clearly within the responsibilities of our elected representatives.

We have the following concerns about the functions of the service: Clause 14(2) will provide a virtual blank cheque to the security service to target any activity within Canada for surveillance; second, there are no limitations placed on the circumstances in which security clearance may be carried out and, third, clause 21(1) will allow the service to break any law, if it feels it is reasonably necessary to do so in the course of its activities.

The threat to free speech contained in the first two points should be obvious. Item 3 is fundamentally inconsistent with the concept of the rule of law. Both the McDonald Commission and our association argued at length that the rule of law must not be interfered with in the activities of the security

[*Traduction*]

rapport avec d'autres activités criminelles. Nous reconnaissons que cette suggestion peut sembler peu réaliste en ce qui concerne les agents de puissances étrangères exerçant leurs activités au Canada. Il y aurait peut-être lieu à cet égard de créer une section spéciale de la G.R.C. qui aurait pour mission de coordonner les activités policières et celles du service du renseignement des Forces armées. Nous exhortons les membres du comité à accorder une attention spéciale aux arguments que nous avons invoqués dans les premières pages, plus particulièrement aux pages 1 à 6 de notre mémoire à la Commission McDonald, pour que le service de sécurité soit maintenu au sein de la G.R.C.

Les conséquences du projet de loi C-157 sur la liberté de parole et d'association nous semblent d'autant plus inquiétantes quand nous considérons l'isolement dans lequel le nouveau service de sécurité va exercer ses activités. Le solliciteur général ne peut passer outre à la décision du directeur en ce qui concerne la collecte ou la communication de renseignements sur une personne ou un groupe de personnes, et il ne peut pas non plus obliger le directeur à divulguer à lui-même ou au gouvernement des renseignements que celui-ci se refuse à communiquer.

Nous comprenons que l'on veuille protéger le service de sécurité d'éventuels abus politiques, mais nous estimons que cela ne peut se faire au détriment d'un principe qui est à la base même de la notion de gouvernement responsable, à savoir que plus leur pouvoir est considérable, plus les organismes gouvernementaux doivent rendre compte de leurs actions à nos représentants élus. Vu l'énorme responsabilité et les vastes pouvoirs que l'on veut confier à ce service, il est essentiel que le gouvernement soit au courant de ses activités et qu'il en soit clairement responsable. Or, l'article 6 du projet de loi C-157 va à l'encontre de ce principe.

Nous sommes pleinement d'accord avec la Commission McDonald lorsqu'elle conclut qu'un service de sécurité doit être un «livre ouvert» pour le gouvernement. Encore une fois, le mémoire que nous avons présenté à cette Commission fait état des mesures à prendre pour s'assurer que le fait de confier clairement à nos représentants élus la responsabilité de la surveillance et de la gestion du service de sécurité ne donne pas lieu à des abus politiques.

Voici en quoi les fonctions du Service nous causent des inquiétudes: premièrement, le paragraphe 14(2) aura pour effet, à toutes fins pratiques, de donner carte blanche au Service de sécurité pour déterminer les activités qui feront l'objet de sa surveillance au Canada; deuxièmement, aucune restriction n'est prévue quant aux circonstances dans lesquelles le Service peut mener une enquête de sécurité; et troisièmement, en vertu du paragraphe 21(1), le Service pourra violer la loi s'il estime qu'il est justifiable d'agir ainsi pour s'acquitter de ses fonctions.

On peut facilement se rendre compte de la menace à la liberté de parole que représentent les deux premiers ponts. Le troisième point est fondamentalement incompatible avec la notion de la règle de droit. La Commission McDonald et notre association ont toutes deux tenté de bien démontrer que les

[*Text*]

service because adherence to this principle is essential to the functioning of a democratic society.

Finally, although the review provisions confer on the Inspector Gen full access to the security service and a duty to report to the minister, we think that the Inspector Gen will be hard put to find abuses within the security service because of its extraordinarly broadly drawn mandate and powers. The same can be said of any judicial review of illegal activities undertaken by members of the security service.

Before I briefly summarize our recommendations, I would like to reiterate one crucial point. The concepts of the rule of law, responsible government, and freedom of speech are essential pre-conditions to democracy. This bill violates all of them. So if we are democrats, we cannot accept the legislation in this form. Although there is much in the McDonald Commission report that we disagree with, we cannot agree more emphatically with its statement that these three features "are requirements of democracy. As requirements, they are not to be compromised, whittled down, or balanced off to make effective security possible.»

We recommend:

(1) That Bill C-157 be withdrawn and redrafted so that it does not compromise the rule of law, responsible government and the civil rights of freedom of speech and association.

(2) That the recommendations contained in our brief to the McDonald Commission with respect to the establishment and operation of a security service within the RCMP be incorporated into the new legislation.

Senator Nurgitz: You fell that there is no existing proof of the requirement of such a service?

Mr. Russell: For the necessity of a service to exist outside the RCMP?

Senator Nurgitz: Ordinary police services?

Mr. Russell: Yes.

Senator Nurgitz: Could you tell us what would be required in order to go to the next step? I appreciate what you are saying. You are saying that there is peace and quiet out there so why do we need anything at the moment? What do you envisage before you would see the need for a separate security service?

Mr. Russell: If I understand the question correctly, we would require that there be some discussion of the necessity to demonstrate why security threats could not be handled within the regular criminal investigation branch of the RCMP, at least, in large measure.

Senator Frith: Within the regular criminal branch, not the security service?

Mr. Russell: That is correct.

[*Traduction*]

activités du Service de sécurité ne doivent pas porter atteinte à la règle de droit, puisqu'il s'agit d'un principe essentiel au fonctionnement d'une société démocratique.

Enfin, même si les dispositions relatives à la surveillance prévoient que l'inspecteur général doit être pleinement informé des activités du Service de sécurité et qu'il doit faire rapport au ministre, nous croyons qu'il pourra difficilement trouver des exemples d'abus au sein du Service de sécurité en raison du mandat et des pouvoirs extrêmement vastes qui sont conférés à celui-ci. Cet argument vaut également pour le droit de regard judiciaire en ce qui concerne les activités illégales auxquelles se livrent les membres du Service de sécurité.

Avant de vous présenter un bref résumé de nos recommandations, je tiens à revenir sur un point essentiel. Les principes de la règle de droit, du gouvernement responsable et de la liberté de parole sont à la base même de tout régime démocratique. Or, ce projet de loi enfreint tous ces principes. Si nous croyons à la démocratie, nous ne pouvons accepter le projet de loi dans sa forme actuelle. Bien que le rapport de la Commission McDonald soit loin de recueillir notre entière approbation, nous appuyons pleinement les membres de la Commission quand ils affirment que ces trois principes sont à la base même de la démocratie et qu'ils ne doivent en aucun cas être compromis, rognés ou troqués au nom de la sécurité.

Nous recommandons:

1) que le projet de loi C-157 soit retiré et reformulé de manière qu'il ne compromette pas la règle de droit, le principe du gouvernement responsable et les droits civils en matière de liberté de parole et d'association;

2) que les recommandations énoncées dans notre mémoire à la Commission McDonald en ce qui concerne la mise sur pied et le fonctionnement d'un service de sécurité au sein de la GRC soient incorporées dans le nouveau projet de loi.

Le sénateur Nurgitz: Vous estimez que rien ne démontre qu'il soit nécessaire d'établir pareil service?

M. Russell: Qu'il soit nécessaire d'établir un service distinct de la G.R.C.

Le sénateur Nurgitz: Des services policiers ordinaires?

M. Russell: En effet.

Le sénateur Nurgitz: Qu'est-ce qui d'après vous pourrait nous inciter à passer à l'étape suivante? Je comprends ce que vous dites. Tout est paisible, alors pourquoi irions-nous créer un service de sécurité distinct. Que faudrait-il pour que vous en voyiez la nécessité?

M. Russell: Si j'ai bien compris votre question, nous estimons qu'il faudrait démontrer pourquoi on ne pourrait pas tout simplement inclure les menaces à la sécurité dans le mandat de la Direction des enquêtes criminelles de la G.R.C., du moins dans la plupart des cas.

Le sénateur Frith: La Direction des enquêtes criminelles, dites-vous, et non pas le service de sécurité?

M. Russell: C'est juste.

[*Text*]

Senator Nurgitz: There should be no security service, RCMP or otherwise. I was not speaking of a civilian service. I was talking about service generally.

Mr. Russell: I am sorry, I think I have still answered the question.

Senator Nurgitz: I think you have.

Senator Godfrey: So you want the security service section of the RCMP abolished and all such matters handled by the criminal section.

Mr. Russell: We want it re-integrated into the regular activities of the RCMP as far as possible. We admit there may be special circumstances where a special unit of the RCMP may be necessary to deal with threats from the presence of foreign operatives within Canada. But insofar as domestic subversion is concerned, we think that that should be encompassed by the Criminal Investigation Branch of the RCMP.

Professor Ratner: Part of our argument is that once you allow for creating a distinctly autonomous division, an organizational search begins to take place for things to do, for an agenda for that division. In that event, we would expect that the distinction between legitimate dissent and revolutionary subversion would be easily blurred, and that more and more of those groups in society who are really giving expression to what is a normal, pluralistic ideology, would come under the surveillance of such an autonomous division.

Senator Buckwold: Let us get back to the question of the separate service. You start out by saying in your brief that you agree that we need some security attention. The exact words are:

> While the B.C. Liberties Association recognizes the need for national security, it is not clear that any special security service is needed to preserve and protect it.

Would you consider that the RCMP are operating a special security service?

Mr. Russell: In light of its almost complete isolation from the regular activites of the RCMP, yes.

Senator Buckwold: If it were not so isolated; if the structure were changed a little but it still had the same number of people, would you recognize it?

Mr. Russell: We would not want it to have the same sorts of powers and authorities that it now has.

Senator Buckwold: Of course, that is what we are leading up to, that that is being changed. Now keeping in mind that we are likely to have a security service of some type—and I do not know of any nation, democratic or otherwise, that does not have some form of security somewhere. I do not know whether Professor Ratner agrees with that, but it is a fact of life—do you prefer that the RCMP run the service, rather than have a separate service, always keeping in mind that we have to have such a service.

[*Traduction*]

Le sénateur Nurgitz: Il ne devrait pas y avoir de service de sécurité, ni au sein de la G.R.C., ni ailleurs. Je ne voulais pas parler d'un service civil, mais d'un service tout court.

M. Russell: Je regrette, mais je crois avoir déjà répondu à votre question.

Le sénateur Nurgitz: Je pense que oui.

Le sénateur Godfrey: Alors, vous voulez que le service de sécurité de la G.R.C. soit aboli et que toutes les questions de ce genre soient confiées à la section des enquêtes criminelles.

M. Russell: Nous voulons qu'il soit réintégré autant que possible dans les activités régulières de la G.R.C. Nous reconnaissons que, dans certaines circonstances, il peut être nécessaire de prévoir un service spécial au sein de la G.R.C. pour s'occuper des menaces que représentent les agents étrangers exerçant leurs activités au Canada. Mais, pour ce qui est des activités subversives à l'échelle nationale, nous croyons qu'elles devraient être comprises dans le mandat de la Direction des enquêtes criminelles de la G.R.C.

M. Ratner: Notre raisonnement tient en partie au fait que, dès que l'on crée une structure vraiment distincte, celle-ci doit nécessairement se trouver des choses à faire, s'établir un programme. Il devient facile à ce moment-là de confondre dissidence légitime et subversion révolutionnaire, de sorte que l'organisme autonome aurait de plus en plus tendance à exercer sa surveillance sur les groupes de notre société dont les activités ne sont que l'expression normale d'une idéologie pluraliste.

Le sénateur Buckwold: Revenons à la question d'un service distinct. Vous commencez par dire dans votre mémoire que vous reconnaissez la nécessité d'accorder une certaine attention aux questions de sécurité, et je cite:

> Bien que l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique reconnaisse la nécessité de protéger la sécurité nationale, il n'est pas évident qu'il soit nécessaire de prévoir à cette fin un service de sécurité spécial.

Considérez-vous que le service de sécurité de la G.R.C. constitue un service de sécurité spécial?

M. Russell: Compte tenu de son isolement presque complet par rapport aux activités régulières de la G.R.C., je dirais que oui.

Le sénateur Buckwold: Et si le service n'était pas si isolé, si on en modifiait quelque peu la structure tout en maintenant l'effectif actuel, seriez-vous prêts à l'accepter?

M. Russell: Nous ne saurions accepter qu'il ait les mêmes pouvoirs et attributions qu'à l'heure actuelle.

Le sénateur Buckwold: Bien sûr, c'est précisément où nous voulons en venir, ce que nous voulons changer. Alors, étant donné que nous allons probablement avoir une forme quelconque de service de sécurité—et à ma connaissance il n'existe pas de pays, démocratique ou non, qui n'ait pas quelque mécanisme de sécurité; je ne sais pas si M. Ratner en convient, mais c'est un fait—préférez-vous que le service soit assuré par la G.R.C. plutôt que par un organisme distinct?

[*Text*]

Mr. Russell: That is correct. It seems to us that any legitimate acts of subversion are likely to be criminal acts. I cannot imagine one that would not.

Senator Buckwold: So you are really supporting the *status quo*?

Mr. Russell: I am supporting the *status quo* with amendments to bring the present activities of the RCMP Security Service better in line to protect these three principles that we are talking about.

Senator Nurgitz: Do you believe that the level of activity of the current RCMP Special Security Service is far more than we need?

Mr. Russell: Yes, that is correct.

Senator Nurgitz: You would like to see a reduction in activity of that service?

Mr. Russell: Not a reduction. As the McDonald Commission clearly pointed out—

Senator Nurgitz: I do not understand unless you can—

Mr. Russell: The McDonald Commission clearly pointed to abuses within that service, and we would like to see the service structured in such a way that these abuses would not occur.

Senator Nurgitz: Then you agree with the McDonald Commission on that?

Mr. Russell: We do not agree with all of the McDonald Commission recommendations—

Senator Nurgitz: But that is one which you do agree with?

Mr. Russell: Yes.

Senator Nurgitz: However, McDonald said, to overcome that problem, you have a separate service with a clearly defined mandate, and that the function of the service should be different than the function of a police force. That is fundamental to the McDonald Commission Report.

Professor Ratner: That is one of the major recommendations, but we think it is erroneous. We think that the powers of the RCMP Security Service can be circumscribed and made more accountable without warranting a transformation into a separate civilianized security service. We are not too optimistic about that separate agency not continuing to have the same relationships to the RCMP anyway, so we do not feel that there is any particular need to move into that area.

Senator Nurgitz: You talk about a service being autonomous. If you had a service that was accountable via a governmental route to a minister who is accountable, what is your view then?

Mr. Russell: I would say that we see the risks of a security service violating individual liberties as being greater in a

[*Traduction*]

M. Russell: En effet. A notre avis, tous les actes que l'on peut légitimement qualifier de subversifs seront sans aucun doute des actes criminels. Je ne peux m'imaginer qu'il puisse en être autrement.

Le sénateur Buckwold: Alors, vous appuyez en fait le maintient du statu quo?

M. Russell: Je suis en faveur du statu quo sous réserve que soit modifié le mandat existant du Service de sécurité de la G.R.C. afin de protéger les trois principes dont nous parlons.

Le sénateur Nurgitz: Croyez-vous que l'actuel niveau d'activité du Service de sécurité spécial de la G.R.C. est bien supérieur à nos besoins à cet égard?

M. Russell: En effet.

Le sénateur Nurgitz: Vous voudriez voir diminuer l'importance de ses activités?

M. Russell: Non pas les voir diminuer. Comme la Commission McDonald l'a clairement fait remarquer . . .

Le sénateur Nurgitz: Je ne comprends pas à moins que vous . . .

M. Russell: La Commission McDonald a clairement fait comprendre qu'il existait des abus au sein du Service, et nous voudrions que celui-ci soit structuré de manière à empêcher que ces abus ne se reproduisent.

Le sénateur Nurgitz: Alors, vous êtes d'accord avec la Commission McDonald là-dessus?

M. Russell: Nous ne sommes pas d'accord avec toutes les recommandations de la Commission McDonald . . .

Le sénateur Nurgitz: Mais vous êtes d'accord avec celle-là?

M. Russell: Oui.

Le sénateur Nurgitz: Toutefois, la Commission McDonald a bien dit que, pour surmonter le problème, il faudrait créer un service distinct doté d'un mandat bien précis et dont le rôle différerait de celui d'un corps policier. C'est là une des recommandations essentielles du rapport de la Commission McDonald.

M. Ratner: En effet, c'est une de ses principales recommandations, mais nous en contestons le bien-fondé. Nous croyons qu'il est possible de circonscrire les pouvoirs du Service de sécurité de la GRC à l'intérieur de limites bien précises et d'accroître le degré de responsabilité sans pour autant qu'il soit nécessaire de le transformer en un service de sécurité civil distinct. Comme à notre avis il y a toutes les chances que le nouvel organisme continue à avoir les mêmes rapports avec la G.R.C., nous ne voyons pas la nécessité de prendre des mesures en ce sens.

Le sénateur Nurgitz: Vous parlez d'un service autonome. Si ce service était tenu de rendre compte de ses activités par l'entremise d'un ministre responsable devant le Parlement, quel serait alors votre point de vue?

M. Russell: Je dirais qu'il y a davantage de chances que le Service de sécurité viole les libertés individuelles si nous en

[*Text*]

separate civilian security agency than it would be within the RCMP, but if—

Senator Nurgitz: You do not think there was a great deal of violation of people's liberties in the 1970's?

Mr. Russell: The RCMP were given such a vague mandate that it encouraged violations. We are not principally opposed to a civilian security agency. What we are saying is that, in light of various historical evidence and information, there appears to be more of a threat to individual liberties within an isolated agency.

Senator Nurgitz: I will leave you, then, with this one last question. If you had a separate service and if its mandate were clearly defined, so as not to interfere with legitimate protest and dissent, and if there existed reasonable powers of review and accountability by a minister who is in the house every day, would you have any objections to that?

Mr. Russell: As long as the security service was very clearly limited in its authority to carry out its activities so that it did not interfere with fundamental precepts of liberal democracy, then of course we would have less objection.

Senator Nurgitz: If, in its mandate, it said that it could only do things that were absolutely necessary or, in the words of McDonald, "strictly necessary for the protection of national security"—

Mr. Russell: "National security" is a term that we would prefer not to see used.

Senator Nurgitz: Tell me a term that you would like to see used.

Mr. Russell: If I could quote from our McDonald Commission brief, we would prefer that the mandate of the security service be to protect from subversion the right to self-determination, the territorial limits of the country and the substance of our democratic values. We believe that using the terms "substance" in conjunction with "democratic values" would—at least we hope it would—protect legitimate dissent from unwarranted intrusion.

Professor Ratner: Our major objection to the proposal that you have suggested of what an autonomous service might be is that we are very pessimistic that it could come about. The present Bill C-157 is not very heartening in that regard.

Senator Nurgitz: I understand that, but surely the RCMP is reasonably autonomous. I appreciate that they report via the Solicitor General, but they are a reasonably independent police force, operating today.

Mr. Russell: We would like to see a greater degree of accountability. We are not arguing the *status quo* in that respect.

[*Traduction*]

faisons un organisme civil distinct que s'il est sous l'égide de la G.R.C., mais si . . .

Le sénateur Nurgitz: Vous ne croyez pas que les libertés individuelles ont subi un dur coup pendant les années 70?

M. Russell: Le mandat de la G.R.C. était tellement vaste qu'il encourageait la violation des droits. Nous ne sommes pas opposés à la création d'un organisme de sécurité civil comme tel. Nous tenons seulement à souligner que, d'après l'expérience et les témoignages du passé, il semble qu'un service isolé risque davantage de compromettre les libertés individuelles.

Le sénateur Nurgitz: Je vais conclure en vous posant une dernière question. Si nous devions créer un service distinct dont le mandat serait clairement défini de manière qu'il ne puisse empêcher les activités légitimes de protestation et de manifestation de désaccord, et s'il était assujetti à un mécanisme de surveillance approprié et obligé de rendre compte de ses activités par l'entremise d'un ministre devant tous les jours se présenter à la Chambre, auriez-vous quelque objection à cela?

M. Russell: Si le mandat du service de sécurité stipulait très clairement que celui-ci ne peut exercer ses activités de manière à porter atteinte aux principes fondamentaux du régime démocratique libéral, nous aurions alors moins de raisons de nous y opposer.

Le sénateur Nurgitz: S'il était précisé dans son mandat que les actes auxquels il se livre doivent être absolument nécessaires ou, pour citer le rapport McDonald, «strictement nécessaires à la protection de la sécurité nationale» . . .

M. Russell: Nous préférerions que l'expression «sécurité nationale» ne soit pas employée.

Le sénateur Nurgitz: Quelle expression voudriez-vous qu'on emploie?

M. Russell: Si je puis me reporter au mémoire que nous avons présenté à la Commission McDonald, nous préférerions que le mandat du Service de sécurité consiste à protéger contre toute activité subversive le droit à l'auto-détermination, les limites territoriales du pays et la substance même de nos valeurs démocratiques. Nous croyons que le fait de préciser qu'il s'agit de la «substance» de nos «valeurs démocratiques» garantirait—c'est du moins ce que nous espérons—que les activités de dissidence légitimes ne pourraient faire l'objet d'actes d'intrusion injustifiés.

M. Ratner: Si nous ne sommes pas prêts à accepter le service autonome dont vous envisagez la création, c'est surtout parce que nous croyons qu'il y a très peu de chances qu'il soit conforme à l'image que vous en avez présentée. L'actuel projet de loi C-157 n'est d'ailleurs pas très rassurant à cet égard.

Le sénateur Nurgitz: Je comprends tout cela, mais vous conviendrez avec moi que la G.R.C. est passablement autonome. Certes, elle doit rendre compte de ses actions par l'entremise du solliciteur général, mais il s'agit d'un corps policier qui exerce son activité de façon plutôt indépendante.

M. Russell: Nous préconisons une part de responsabilité plus grande. Nous ne contestons pas le statu quo à cet égard.

[*Text*]

Senator Nurgitz: That is all I have, Mr. Chairman.

Senator Lapointe: In your brief, you said that our government is remote from public opinion and that it is adopting a more and more authoritarian style. If we are so remote from public opinion, why is it that you are here today making this submission, and also that you were invited to present a brief before the McDonald Commission?

Professor Ratner: Let us see what impact my presentation has, and what impact your recommendations have. I would be glad to be proven wrong.

Senator Lapointe: You say that freedom of speech will be repressed, and that this bill allows a sort of legalized repression. A few minutes ago your speech was quite strong and you are still there.

Professor Ratner: That sounds a little ominous, the way you say it.

Senator Lapointe: In your preliminary report, you say that you are afraid of clause 14(2) and that, under that clause, the service could look into how one spends one's leisure time, and with whom; that they would review your reading matter, record library, video collection, writings, teachings. Are you not a little bit paranoid?

Mr. Russell: If you look at past history, it may be a good idea to be very careful in this area. As Professor Ratner said earlier, it may not be the intention of that section to invite those sorts of intrusions, but the way it is drafted, that may very well be the result.

Senator Lapointe: That clause says that the service should remain informed about the political, economic and social environment within Canada and matters affecting that environment. Do you think that the kind of lectures and readings that you have in your home would affect Canada's social environment?

Mr. Russell: Conceivably, yes.

Senator Lapointe: At a time when we try to give a more precise mandate to the intelligence agency and to impose stricter controls through this bill, you seemed to be dissatisfied more than when there was nothing.

Professor Ratner: We do not see it as a precise mandate. Omnibus terms are used throughout the clauses of the bill—words that can mean a multitude of things depending on who is interpreting them. Many of the clauses open up the operations of this proposed agency to a degree of administrative discretion that may not exist even now. We are not persuaded that that is very precise.

Senator Lapointe: That is a preliminary study and we invite you and other groups to give their reactions and to suggest amendments. Are you in favour of scrapping the bill entirely or amending it?

[*Traduction*]

Le sénateur Nurgitz: J'ai terminé, monsieur le Président.

Le sénateur Lapointe: Vous avez dit dans votre mémoire que le gouvernement est de plus en plus éloigné de l'opinion publique et qu'il adopte un style de plus en plus autoritaire. Si nous sommes si éloignés de l'opinion publique, comment expliquez-vous que vous soyez ici aujourd'hui et que vous ayez été invité à présenter un mémoire à la Commission McDonald?

M. Ratner: Attendons d'abord de voir l'importance qu'auront respectivement mon témoignage et vos recommandations. Je ne demanderais pas mieux que de m'être trompé.

Le sénateur Lapointe: Vous dites que la liberté de parole sera réprimée et que ce projet de loi constitue en quelque sorte une consécration en droit de ce type de répression. Pourtant, vous ne ménagiez pas vos mots tout à l'heure, et vous êtes toujours là.

M. Ratner: Vos paroles me paraissent quelque peu inquiétantes.

Le sénateur Lapointe: Dans votre rapport préliminaire, vous dites que vous craignez les effets du paragraphe 14(2) car, aux termes de ce paragraphe, le Service pourrait enquêter sur ce que vous faites pendant vos heures de loisir et sur les personnes que vous fréquentez; il pourrait examiner vos lectures, votre collection de disques ou de bandes vidéo, vos écrits, vos enseignements. N'êtes-vous pas un peu paranoïaque?

M. Russell: Si vous jetez un coup d'œil sur le passé, ce n'est peut-être pas une mauvaise idée que d'être très prudent dans ce domaine. Comme l'a mentionné M. Ratner tout à l'heure, le paragraphe en question n'a peut-être pas été conçu pour inciter aux intrusions de ce genre, mais, de la façon dont il est rédigé, on peut très bien concevoir que c'est ce qui va se produire.

Le sénateur Lapointe: Le paragraphe en question précise que le Service doit se tenir au courant de la conjoncture politique, économique et sociale du Canada et des événements qui peuvent influer sur celle-ci. Pensez-vous que les ouvrages que vous avez chez vous pourraient influer sur la conjoncture sociale du Canada?

M. Russell: A la limite, oui.

Le sénateur Lapointe: Maintenant que nous tentons de préciser davantage le mandat du Service de renseignement et de prévoir des contrôles plus rigoureux dans ce projet de loi, vous semblez plus mécontent que lorsqu'il n'y avait rien.

M. Ratner: A notre avis, il ne s'agit pas d'un mandat précis. Tout au long de ce projet de loi, on se sert de mots très généraux, qui peuvent vouloir dire un tas de choses selon qui les interprète. Bon nombre de ces dispositions accordent au nouveau Service une discrétion administrative qui dépasse peut-être encore ce qui existe à l'heure actuelle. Cela ne nous paraît pas très précis.

Le sénateur Lapointe: Il s'agit d'une étude préliminaire, et nous invitons votre association de même que d'autres groupes à faire connaître leurs réactions et à proposer des modifications. A votre avis, faudrait-il laisser tomber complètement ce projet de loi ou bien le modifier?

[*Text*]

Mr. Russell: In light of the fact that the bill is, I think, very sloppily drafted—this has been referred to in the proceedings—and in light of the fact that it so fundamentally undermines various preconditions or requirements for democracy, it seems to me that it would be wise to re-think this, perhaps in light of the comments that are received at this committee.

Senator Lapointe: Are you really against the fact that we have to deal with espionage, sabotage and terrorism to a greater extent than we had to ten years ago or perhaps 20 years ago?

Professor Ratner: I think that the security service, obviously, has to address itself to those areas. Our main concern as a civil liberties association is particularly in the area of domestic subversion. The distinction between that and legitimate dissent and the way a reading of what that distinction means could affect civil liberties, which is our principal concern. We are worried about that in the way the bill is drafted.

Senator Lapointe: That is really surprising because most of the witnesses who came here objected to subversion. They were sure that we were under the threat of espionage, sabotage and terrorism, but when it came to subversion they said, "we do not like that and we do not like you to touch subversion because it is a very delicate matter," but you are saying that it is the first concern that we should have.

Professor Ratner: It is our concern because it would be possible, so it seems, for a security service to address that issue in a very arbitrary way. The fine line between that and legitimate dissent may be wiped out.

Senator Buckwold: Are you satisfied with clause 14(3) which states:

> Nothing in this Act authorizes the Service to investigate the affairs or activities of any person or group of persons solely on the basis of the participation by that person or group in lawful advocacy, protest or dissent.

I am not talking about the exact wording but the impact of what that is trying to do. We never had such protection before, and this requires, obviously, on the part of this committee and others some re-thinking of its exact wording. Would you not say that that is a very significant improvement on what we have today where there is really no control on that and, if not, could you give us your ideas of how you would like to have that worded?

Mr. Russell: I am not sure how much of an improvement this is on the present situation. It is a very narrow definition of what is overriden.

Senator Buckwold: You had better give us more detail because that is a very important factor. It is the key to your presentation.

Mr. Russell: It seems to me that under clause 14(3) it is possible that a person can be involved in lawful advocacy, and yet his activities may come in conflict with the mandate of a

[*Traduction*]

M. Russell: Étant donné qu'il est, à mon avis, si mal rédigé—il en a été fait état au cours des délibérations—et qu'il compromet si dangereusement les divers principes qui sont à la base de la démocratie, il me semble qu'il serait prudent de tout repenser, peut-être à la lumière des commentaires que le Comité aura reçus.

Le sénateur Lapointe: Êtes-vous vraiment contre le fait que nous soyons maintenant davantage obligés de nous occuper d'actes d'espionnage, de sabotage et de terrorisme qu'il y a dix ans ou peut-être même vingt ans?

M. Ratner: Je crois que, de toute évidence, le Service de sécurité doit s'occuper de ces questions. Étant donné que nous sommes une association de libertaires, nous nous intéressons surtout à la subversion à l'échelle nationale, plus précisément au fait que la distinction faite entre subversion et dissidence légitime pourrait prêter à une interprétation qui compromettrait les libertés civiles. Le texte du projet de loi n'est pas suffisamment clair à cet égard.

Le sénateur Lapointe: Ce que vous dites là est vraiment surprenant, puisque la plupart des témoins qui ont comparu devant nous s'opposaient à ce que l'on parle de subversion. Ils n'avaient pas de doute que l'espionnage, le sabotage et le terrorisme constituaient de véritables menaces, mais ils n'étaient pas d'accord pour que nous parlions de subversion, car il s'agissait à leur avis d'une question très délicate; or voilà que vous voudriez en faire notre première préoccupation.

M. Ratner: C'est une question qui nous préoccupe parce qu'il semble que le Service de sécurité pourrait l'interpréter de façon très arbitraire. La légère distinction entre cet élément et le désaccord légitime pourrait être éliminée.

Le sénateur Buckwold: N'êtes-vous pas satisfait du paragraphe 14(3) qui stipule:

> La présente loi n'autorise pas le Service à enquêter sur une personne ou un groupe de personnes pour le seul motif de leur participation à des activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord.

Je désire savoir si vous êtes satisfait, non pas du libellé de la disposition, mais de son impact. C'est la première fois qu'une de nos lois prévoit ce type de protection; il est évident que notre comité et les intéressés seront forcés d'étudier son libellé pour arriver à la meilleure version possible. Ne croyez-vous pas que cette disposition représente une amélioration importante si on songe à la situation actuelle? N'oubliez pas qu'il n'existe actuellement aucun contrôle du genre. Si vous n'êtes pas satisfait, pourriez-vous nous proposer une autre version?

M. Russell: Je ne suis pas convaincu que cette disposition représente vraiment une amélioration. C'est une définition très restreinte des cas où il est interdit au Service d'intervenir.

Le sénateur Buckwold: Il serait bon que vous nous donniez de plus amples détails puisqu'il s'agit d'un facteur très important qui constitue d'ailleurs l'élément central de votre exposé.

M. Russell: Il me semble qu'aux termes du paragraphe 14(3), il est possible qu'une personne participe à des activités légitimes de défense d'une cause qui entrent en conflit avec le

[*Text*]

security service as outlined in clause 2. Therefore, although they are involved in lawful advocacy, they may be subject to intrusions by the security service. I take the word "solely"—

Senator Buckwold: You object to the word "solely." Do you have another word that you could put in there?

Mr. Russell: I do not have another word I could put in there. I could tell you essentially what our position is in this regard. We feel that any activity that is not criminal should not be the subject of extraordinary measures by the security service. By "extraordinary measures" I mean electronic surveillance.

Senator Buckwold: At what point do you determine when something is criminal?

Professor Ratner: When a criminal act is committed.

Mr. Russell: Or where there is evidence to believe that a criminal act is about to be committed, or where there is conspiracy to commit a criminal act.

Senator Frith: The essence of your position is that only criminal acts should be the subject of investigation and we have police forces to do it, and that is all we need.

Professor Ratner: With the possible qualification that non-violent acts of civil disobedience should not warrant that type of investigation.

Senator Frith: We have a criminal law, municipal police forces, some provincial police forces and the R.C.M.P. which will take care of it. You cannot picture any act that would be threatening our security that would not be criminal. Is that not esentially what you are saying?

Mr. Russell: That we would want to prohibit and which would not run the risk of interfering with free speech that is essential to a democracy.

Senator Frith: But if it is criminal, you do not mind.

Mr. Russell: That is correct.

Senator Frith: I wish it were that simple because I would agree with you if it were.

Mr. Russell: Perhaps you can tell me.

Senator Frith: Have you read all the proceedings?

Mr. Russell: Yes.

Senator Frith: Is there nothing in those proceedings which led you to believe there is behaviour and threats of behaviour that would affect our security and would not be criminal acts subject at that stage to prosecution or even to being investigated as criminal?

Mr. Russell: Insofar as Canadian citizens are concerned, that is where the line should be drawn. Talking about foreign agents, they may have a slightly different status.

[*Traduction*]

mandat d'un service de sécurité comme celui prévu à l'article 2. Ainsi, bien que cette personne participe à des activités légitimes de défense d'une cause, elle peut faire l'objet d'intrusions de la part du service de sécurité. L'expression «pour le seul motif» . . .

Le sénateur Buckwold: Vous vous opposez à l'emploi de cette expression. En avez-vous une meilleure?

M. Russell: Non. Je peux vous dire essentiellement quelle est la position du groupe à cet égard: nous croyons que ce ne sont que les actes criminels qui devraient faire l'objet de mesures extraordinaires de la part du service de sécurité. Par «mesures extraordinaires» j'entends la surveillance électronique.

Le sénateur Buckwold: Selon vous, quand une activité quelconque devient-elle un acte criminel?

M. Ratner: Lorsqu'un acte criminel est commis.

M. Russell: Ou lorsque tout semble indiquer qu'un acte criminel est sur le point d'être commis, ou lorsqu'il y a complot en vue d'un acte criminel.

Le sénateur Frith: L'élément central de votre position est que seuls les actes criminels devraient faire l'objet d'enquêtes, que nous disposons déjà de policiers pour se charger de ces enquêtes et que nous n'avons pas besoin d'un nouveau service.

M. Ratner: A l'exception possible de l'insubordination civique non violente qui ne devrait pas faire l'objet de ce type d'enquête.

Le sénateur Frith: Le code criminel, les corps de police municipaux, certains corps de police provinciaux et la G.R.C. s'occuperont de cet aspect. On ne peut imaginer qu'une activité quelconque menace la sécurité du pays sans être de nature criminelle. N'est-ce pas fondamentalement ce que vous voulez dire?

M. Russell: Nous ne voulons ni interdire ni gêner la liberté d'expression, élément fondamental d'une démocratie.

Le sénateur Frith: Mais vous ne vous opposez pas à l'interdiction d'un acte criminel?

M. Russell: C'est exact.

Le sénateur Frith: Si c'était aussi simple, je serais d'accord avec vous.

M. Russell: Que voulez-vous dire?

Le sénateur Frith: Avez-vous lu toutes les délibérations de notre Comité?

M. Russell: Je les ai lues.

Le sénateur Frith: Votre lecture de certaines de ces discussions ne vous a-t-elle pas à porté à croire que certains comportements ou menaces de comportement pourraient compromettre la sécurité du pays, sans qu'il s'agisse d'actes criminels qui pourraient faire l'objet de poursuites ou d'enquêtes?

M. Russell: Pour ce qui est des citoyens canadiens, c'est là qu'on devrait faire la distinction. Quant aux agents étrangers, la situation peut être légèrement différente.

[*Text*]

Senator Godfrey: You said that you have read all the proceedings.

Mr. Russell: I would not be able to recite them.

Senator Lapointe: I hope not.

Senator Godfrey: In your brief you say at page 5:

> Clause 14(2) will provide a virtual blank cheque to the security service to target any activity within Canada for surveillance.

If you have read the proceedings you probably discovered it was only by an inadvertent omission that clause 14(2) is not included in clause 22 so that by that very simple fact we have taken care of your objection. If it does not involve intrusive work, what are you complaining about?

Mr. Russell: That certainly would assist in clarifying that clause.

Senator Godfrey: On page 6 you say:

> There are no limitations placed on the circumstances in which security clearances may be carried out—clause 15.

Clause 22 has the specific exclusion that you cannot use intrusive tactics and get a warrant in connection with security claims, yet you do not seem to take that into account.

Mr. Russell: The sort of thing we are concerned about in this respect is that there are no specific criteria set out for determining whether the seriousness of the activity that we want to put under surveillance would authorize a judge to provide a warrant.

Senator Godfrey: A warrant cannot be obtained at all for security clearance. That is specifically excluded in clause 22.

Mr. Russell: I apologize, in that case; I misunderstood the question. I agree with your point.

The other point to be examined in connection with judicial warrants, however, if I might change the subject slightly, is that they are going to be sought in cases where serious offences may be involved.

Senator Godfrey: If you have read the proceedings, then you will be aware that a lot of suggestions have been made about changing that aspect of the bill. I am simply directing your attention to the fact that many good suggestions have been offered as to how this bill could be improved so as to take care of objections which have arisen, without throwing the whole thing out.

Professor Ratner, at one point in your presentation you said that the media has been effectively throttled. In what way has it been effectively throttled?

Professor Ratner: I understand that one of the clauses of the bill prohibits disclosure of the identities of persons who are engaged in the security service, in some direct or ancillary way, with any person doing so being subject to five years'

[*Traduction*]

Le sénateur Godfrey: Vous dites avoir lues toutes les délibérations.

M. Russell: Oui, mais je ne pourrais pas vous les réciter.

Le sénateur Lapointe: Je l'espère.

Le sénateur Godfrey: Vous dites à la page 5 de votre mémoire:

> Le paragraphe 14(2) donnera pratiquement carte blanche au Service de sécurité qui pourra surveiller n'importe quelle activité au Canada.

Si vous avez lu nos délibérations, vous avez probablement découvert que ce n'est qu'en raison d'une omission involontaire que le paragraphe 14(2) ne se trouve pas à l'article 22; de cette façon votre opposition n'est plus valable. S'il n'est pas question de techniques d'intrusion, de quoi vous plaignez-vous?

M. Russell: Cette disposition serait certainement plus claire.

Le sénateur Godfrey: A la page 6 de votre mémoire vous dites:

> Aucune limite n'est imposée aux circonstances dans lesquelles on peut procéder à des évaluations de sécurité—article 15.

L'article 22 précise qu'on ne peut pas employer de techniques d'intrusion et obtenir un mandat en relation à des évaluations de sécurité; vous ne semblez cependant pas tenir compte de cet exception.

M. Russell: Ce qui nous préoccupe à cet égard, est qu'il n'existe aucun critère permettant à un juge de déterminer que l'activité que l'on désire surveiller est assez sérieuse pour justifier la délivrance d'un mandat.

Le sénateur Godfrey: Aucun mandat ne peut être décerné pour les évaluations de sécurité. Cette exception est prévue à l'article 22.

M. Russell: Si c'est le cas, je m'excuse; j'avais mal compris la question. Je suis d'accord avec vous.

Permettez-moi de m'éloigner un peu de la question; l'autre aspect que nous devons étudier en ce qui a trait aux mandats judiciaires est qu'ils seront demandés par les agents lorsqu'il pourrait y avoir infraction grave.

Le sénateur Godfrey: Si vous avez lu les délibérations, vous savez qu'un bon nombre de suggestions ont été présentées demandant la modification de cet aspect du projet de loi. J'attire simplement votre attention sur le fait que nous avons reçu de nombreuses suggestions sur la façon d'améliorer le projet de loi de façon à satisfaire ceux qui s'opposent à certaines mesures, sans pour cela, totalement annuler le projet de loi.

Monsieur Ratner, dans votre exposé, vous avez dit que les médias avaient été efficacement étouffés. Pouvez-vous expliquer ce commentaire?

M. Ratner: Une des dispositions du projet de loi interdit la communication de l'identité d'un employé ou d'un collaborateur du Service de sécurité et stipule que quiconque enfreint cette disposition est passible d'un emprisonnement de cinq ans.

[*Text*]

imprisonment. It seems to me that if that kind of information in all instances cannot be divulged or made some part of the public record, where warranted, then the media is gagged.

Senator Godfrey: In that respect, I would agree with you. Your sweeping statement left a different impression upon me. I understand that you are referring to the specific provision that the media cannot expose the name of a security agent who is engaged in covert operations.

Professor Ratner: It would be extremely difficult for the media to engage in responsible journalism about the security service if it could not do that.

Senator Godfrey: My recollection is that quite often the media has been engaging in what I would describe as irresponsible reporting—which can damage the country—regardless of its effect, as long as it is good story.

Professor Ratner: There is a need for some finer distinction to be made as to when reporting may or may not be responsible, but this sort of provision goes unilaterally in a direction that we do not like.

Senator Lapointe: Do you not think that if we had had this bill in 1970, only a handful of people rather than a few hundred would have been arrested?

Mr. Russell: I could not speculate on that, senator. The government took the decision to invoke the War Measures Act, which was extraordinary.

Senator Lapointe: Yes, but the War Measures Act was invoked because we did not have alternative legislation which could cope with the situation.

Professor Ratner: It is difficult to say; I think it could have gone in the opposite direction.

Senator Lapointe: Have you considered clause 14(3) of the bill?

Mr. Russell: The issue of whether activities were lawful advocacy or lawful protest or dissent is up for grabs.

Senator Lapointe: Yes, but those people who did nothing more than take part in a parade would not have been jailed; that is certain.

Professor Ratner: If you have the criterion of awaiting the commission of an actual criminal act, however, then 500 people would certainly not have been rounded up. If, however, the criterion is much fuzzier than that and has to do with advocacy or intention or something which has not yet been translated into the committion of a criminal act, it is possible that those people would have been arrested in any event.

Mr. Russell: That is our objection to this bill.

Senator Godfrey: Surely if there had been a security service which had proper records, they would have realized that about 400 of those people should not have been arrested. It was through ignorance and through their just going wild, which nobody can excuse, that the problem arose. It was through excess that all of those people were arrested. With hindsight, if

[*Traduction*]

Si ces renseignements ne peuvent jamais être divulgués, lorsqu'il convient de le faire, on baillonne les médias.

Le sénateur Godfrey: A cet égard, je serais d'accord avec vous. Mais votre déclaration générale n'a pas eu le même effet. Je sais que vous parlez d'une disposition précise qui stipule que les médias ne peuvent révéler le nom d'un agent qui participe à des activités secrètes.

M. Ratner: Il serait très difficile pour les médias de faire du journalisme sérieux sur le Service de sécurité s'ils ne pouvaient pas révéler ces choses.

Le sénateur Godfrey: Je crois que les médias ont bien souvent fait ce que j'appellerais des reportages irresponsables, qui peuvent nuire au pays, sans tenir compte de leurs répercussions éventuelles; tout ce qu'ils voulaient, c'était un article à succès.

M. Ratner: Il faut établir une meilleure distinction entre ce qui est du journalisme sérieux et ce qui n'en est pas; ce type de disposition a une orientation unilatérale que nous n'approuvons pas.

Le sénateur Lapointe: Ne croyez-vous pas que si nous avions eu ce projet de loi en 1970, seules quelques personnes et non des centaines auraient été arrêtées?

M. Russell: Je n'oserais pas essayer de deviner, sénateur. Le gouvernement a pris la décision d'invoquer la Loi sur les mesures de guerre, ce qui est extraordinaire.

Le sénateur Lapointe: Mais la Loi sur les mesures de guerre a été invoquée parce que c'était la seule mesure législative qui pouvait nous permettre de nous occuper de cette situation.

M. Ratner: C'est difficile à dire; je crois qu'on aurait pu avoir une attitude complètement contraire.

Le sénateur Lapointe: Avez-vous étudié le paragraphe 14(3) du projet de loi?

M. Russell: Qui peut dire si ces personnes participaient à des activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord?

Le sénateur Lapointe: Mais ceux qui n'ont fait que participer à un défilé n'auraient certainement pas été emprisonnés.

M. Ratner: Si les critères que vous employez stipulent qu'un acte criminel doit avoir été commis, il est évident que 500 personnes n'auraient pas été arrêtées. Toutefois, le critère est beaucoup plus vague et porte sur la défense d'une cause ou de l'intention de faire quelque chose qui n'a pas encore pris la forme d'un acte criminel. Ces personnes auraient peut-être été arrêtées de toute façon.

M. Russell: C'est pourquoi nous nous opposons au projet de loi.

Le sénateur Godfrey: Mais s'il y avait eu un service de sécurité qui avait des dossiers appropriés, il aurait découvert qu'environ 400 de ces personnes n'auraient pas dû être arrêtées. C'est à cause de leur ignorance et parce qu'ils ont perdu les pédales, ce qui est impardonnable, qu'il y a eu toute cette histoire. C'est parce que les gens sont allés trop loin que ces

[*Text*]

the government knew as much then as it knows now, I doubt whether it would have even invoked the War Measures Act. I do not want to get into an argument on that point, however.

Senator Riley: Gentlemen, are you appearing officially on behalf of the British Columbia Civil Liberties Association?

Professor Ratner: Yes.

Senator Riley: What positions do you hold?

Mr. Russell: I am the executive assistant to the board of directors and Dr. Ratner is one of our directors.

Senator Riley: You are not a director?

Mr. Russell: No.

Senator Riley: What is your academic background?

Professor Ratner: I am a member of the Department of Anthropology and Sociology of the University of British Columbia.

Senator Riley: What did you do before that?

Professor Ratner: Am I required to answer all of these questions, Mr. Chairman?

Senator Riley: I am looking into your academic background because you have expressed some pretty strong opinions.

Professor Ratner: Do you resent strong opinions?

Senator Riley: No, but I would like to know your academic background.

Professor Ratner: That is it: sociology.

Senator Riley: Where?

Professor Ratner: I was an undergraduate student at Columbia University and a graduate student at Yale University. I became a Canadian citizen in 1972.

Senator Riley: Thank you.

Senator Kelly: Some of the questions I wanted to ask may already have been answered, but I would be curious to know a little more about your definition of "subversion." It was mentioned earlier that you are one of the first witnesses who really recognizes subversion as a threat and believes that it should be looked at pretty carefully. How do you define "subversion" and how would you envisage someone going about the process of subversion?

Professor Ratner: I do not know if this is quite the official version of the British Columbia Civil Liberties Association, but I, myself, regard any action as subversive which is anti-social, anti-democratic and which stifles the opinions that might be peaceably expressed by other groups in society.

Mr. Russell: Perhaps I could answer on behalf of the British Columbia Civil Liberties Association, since Professor Ratner has answered on his own behalf.

[*Traduction*]

persones ont été arrêtées. En réfléchissant après coup, si le gouvernement avait alors su tout ce qu'il sait aujourd'hui, je ne crois pas qu'il aurait même invoqué la Loi sur les mesures de guerre. Mais je ne veux pas qu'on commence à discuter de cette affaire.

Le sénateur Riley: Messieurs, représentez-vous officiellement la British Columbia Civil Liberties Association aujourd'hui?

M. Ratner: Oui.

Le sénateur Riley: A quel titre?

M. Russell: Je suis adjoint administratif du conseil d'administration et M. Ratner est un de nos directeurs.

Le sénateur Riley: Vous n'êtes pas directeur?

M. Russell: Non.

Le sénateur Riley: Quelles études avez-vous faites?

M. Ratner: Je suis membre de l'École d'anthropologie et de sociologie de l'Université de la Colombie-Britannique.

Le sénateur Riley: Et avant d'occuper ce poste?

M. Ratner: Monsieur le président, suis-je tenu de répondre à toutes ces questions?

Le sénateur Riley: J'aimerais simplement connaître vos antécédents; vous avez tout de même exprimé une opinion assez catégorique.

M. Ratner: Vous n'aimez pas cela?

Le sénateur Riley: Pas nécessairement; j'aimerais simplement connaître vos antécédents.

M. Ratner: Sociologie.

Le sénateur Riley: Où?

M. Ratner: J'ai fait mes études de premier cycle à l'Université de la Colombie-Britannique et mes études de deuxième cycle à la Yale University. Je suis devenu citoyen canadien en 1972.

Le sénateur Riley: Merci.

Le sénateur Kelly: On a peut-être déjà répondu à certaines des questions que je désire poser; j'aimerais cependant en connaître un peu plus long sur votre définition du mot «subversion». On a dit un peu plus tôt que vous êtes un des premiers témoins à reconnaître vraiment que la subversion peut présenter une menace, vous croyez de plus qu'on devrait étudier cet aspect très attentivement. Comment définissez-vous «subversion»? Comment se livre-t-on à une telle activité?

M. Ratner: Je ne sais pas si ma réponse serait celle de la British Columbia Civil Liberties Association; personnellement, je juge qu'une activité subversive est une activité anti-sociale, anti-démocratique qui étouffe les opinions qui pourraient être exprimées de façon pacifique par d'autres groupes de la société.

M. Russell: Peut-être pourrais-je répondre à cette question au nom de la British Columbia Liberties Association, puisque M. Ratner a répondu en son nom propre.

[*Text*]

We do see a criminal act that was designed to interfere with our fundamental democratic values in this society as a subversive act.

Senator Kelly: Could you, however, see that as an end to a substantially longer series of activities which fall short of criminal acts but which lead toward the point at which the subversion actually takes place? If you can see that as a definition of subversion, what system do you feel should be in place to track that sort of activity? What would you see as a sort of early warning system? In your philosophy, how would that be taken care of?

Mr. Russell: In the same way as other criminal acts are investigated.

Senator Kelly: Please understand that the process that I am persuaded would be part of the whole activity would not, for quite some time, be criminal; it would be the lead-up to the ultimate.

Mr. Russell: I think a distinction has to be made between advocacy and intention to commit a crime. When the intervention is sufficiently close to a criminal act to constitute conspiracy, then that is the appropriate point at which our judicial authorities should intervene.

The Chairman: What is the test of conspiracy? I can give it to you because I have it here but I wonder when you espouse relying upon the law of conspiracy, whether you know what the law of conspiracy is.

Mr. Russell: I don't have it at my fingertips.

The Chairman: What is the test of conspiracy? What degree of intention to commit a crime is expected to constitute a crime of conspiracy? If you are going to say that the problem can be looked after by the law of conspiracy, then it seems to me you would know what degree of intention is necessary.

Mr. Russell: At least, there should be an intention to carry out a plan to commit a crime.

The Chairman: You are getting close. You would have to forget about intention. There has to be a firm agreement to commit the crime. So this is where you would draw the line?

Mr. Russell: Yes.

The Chairman: Then in dealing with offences against the public order, which offences by their very nature are likely to occur after the intention has been formed to the degree that Senator Frith speaks of, you don't see any requirement for the state to be tracking them, to use Senator Kelly's words. You would let the crime occur and then deal with the people through the regular means of prosecution afterwards?

Mr. Russell: I don't think it is that simple. I think the police can keep track of what is happening in our society without engaging in intrusive—

The Chairman: You cannot waffle like that. If you are going to base your position on the law of conspiracy, you cannot have

[*Traduction*]

Nous croyons qu'un acte criminel qui vise à entraver les valeurs démocratiques fondamentales de notre société est un acte subversif.

Le sénateur Kelly: Croyez-vous, toutefois, qu'il s'agirait là de la conclusion d'une série d'activités qui ne seraient pas vraiment des actes criminels mais qui mèneraient graduellement à un point un acte subversif? Dans l'affirmative, quel système proposeriez-vous pour surveiller ce type d'activité? Un réseau de pré-alerte? Selon votre philosophie, comment pourrait-on s'attaquer à ce problème?

M. Russell: De la même façon qu'on s'attaque à n'importe quel autre acte criminel.

Le sénateur Kelly: N'oubliez pas que le processus qui, j'en suis convaincu, se déroulerait ne serait pas, pendant presque toute sa durée, un acte criminel; ce n'est que sa conclusion qui serait illégale.

M. Russell: Je crois qu'il faut établir une distinction entre la défense d'une cause et l'intention de commettre un crime. Lorsque l'activité est suffisamment rapprochée du moment où un acte criminel devient une conspiration, c'est le moment où les autorités judiciaires devraient intervenir.

Le président: Mais comment déterminer s'il s'agit de conspiration? Je peux répondre à cette question puisque j'ai les documents nécessaires mais je me demande, lorsque vous vous fondez sur la loi sur la conspiration, si vous savez en quoi elle consiste.

M. Russell: Pas vraiment.

Le président: Comment évaluer s'il y a conspiration? Dans quelle mesure doit-on avoir l'intention de commettre un crime pour que cela représente une conspiration? Si vous dites que la loi sur la conspiration s'occupe du problème, il me semble que vous sauriez quelle importance on accorde à l'intention.

M. Russell: Du moins, il devrait y avoir intention de commettre un crime.

Le président: C'est assez proche de la situation. Il vous faudrait ne pas tenir compte de l'intention. Il doit y avoir une entente bien établie visant à commettre ce crime. Est-ce donc là que vous établissez la distinction?

M. Russell: Oui.

Le président: Donc, pour ce qui est des infractions contre l'ordre publique, qui sont des infractions qui, de par leur nature, se produiront probablement après la formulation de l'intention de commettre un crime comme disait le sénateur Frith, vous ne croyez pas que l'État devrait essayer de remonter à la source, pour reprendre l'expression du sénateur Kelly? Ce n'est que lorsque le crime sera commis que vous vous occuperez des personnes impliquées en vous servant du processus de poursuite?

M. Russell: Je ne crois pas que les choses sont aussi simples. Je crois que la police peut savoir ce qui se passe dans la société sans employer de techniques d'intrusion . . .

Le président: Vous ne pouvez pas parler dans le vague comme cela. Si vous fondez votre argument sur la loi sur la

[*Text*]

the police running an intelligence service unless that is what you want. If that is the purport of your brief, then, fine, we will have the police operating an intelligence agency. But that is not subject to the law of conspiracy. We are talking about an intelligence agency.

Mr. Russell: I disagree. An intelligence agency can gather information from news reports, public demonstrations and so on that would indicate to it whether there was something for the agency to be concerned about.

The Chairman: That is what you would like the police to do?

Mr. Russell: Yes.

The Chairman: That is not what the police, as we now understand there role in our society, are meant to do. There is a little thing called "reason to believe" which is supposed to inhibit a police force from running that sort of thing. It is security services of one kind or another that operate in the tracking field. I just want to establish that the B.C. Civil Liberties Association is prepared to recognize that this function is going to be performed by somebody. Then we can get into discussing who that should be.

Professor Ratner: First, our concern is that to allow interventions indiscriminately may open the doors to the kind of intervention and surveillance that is unchecked and unqualified. There is another dimension to your question which I would like to mention. That is we have to accept, if we genuinely believe this is a liberal democracy—and I would like to go on thinking that myself—that there are certain risks that are incurred in a liberal democracy that we must be prepared to take. What are the grounds for our impatience and this kind of intemperate response where everything has to be tied up, watched, stamped down and held in check before it develops into something that may become catastrophic? Is there really evidence that we have quite as much to worry about in relation to domestic subversion as some senators are suggesting? Perhaps, even if we do have that much to worry about, it may simply be a risk that we must be prepared to accept, because the alternative of not accepting that risk is to move into a kind of society that will take us in an authoritarian direction.

The Chairman: I think you are quite right and what you say is quite understandable. However, I think that the fact that we have been at this for 14 years indicates that we are not exactly rushing the matter. The fact that this committee is a pre-hearing and that then there will be—whether or not the bill is redrawn—a house committee study followed by a Senate committee study, indicates that we are not exactly rushing into it. Let me emphasize again that we are very grateful that you are here to help us.

The other thing is the contention that this bill is enormously worse than the existing situation. I think you are the first witness who has pretended that this bill is worse, and it seems to me that it is against all the facts. This bill puts numerous checks on the existing system which do not exist at all now. So surely there is some improvement. Are we really going hell bent for a worsening of the situation?

[*Traduction*]

conspiration, la police ne peut pas avoir un service du renseignement à moins que ce ne soit ce que vous désirez. Si c'est l'objet de votre mémoire, c'est bien; la police aura un service de renseignement. Mais cela ne relèverait pas de la loi sur la conspiration. Nous parlons d'un service de renseignement.

M. Russell: Je ne suis pas d'accord. Un service de renseignement peut obtenir des renseignements à partir d'articles de journaux, de démonstrations publiques et ainsi de suite qui indiqueraient si elle doit s'inquiéter de la situation.

Le président: C'est ce que vous aimeriez que la police fasse?

M. Russell: Oui.

Le président: Ce n'est pas ce que la police, du moins de la façon dont on voit son rôle dans la société aujourd'hui, est censée faire. Il y a quelque chose qu'on appelle «raison de croire» qui doit empêcher la police de faire ce type de chose. Ce sont des services de sécurité qui s'occupent de retracer les gens responsables de ces activités. Je voulais simplement établir que la B.C. Civil Liberties Association est disposée à reconnaître que quelqu'un doit être chargé de ce rôle. Puis nous pourrons discuter du groupe qui devrait avoir ce rôle.

M. Ratner: Nous craignons que le fait de permettre toutes les interventions possibles entraîne une intervention et une surveillance non justifiées et non contrôlées. Il y a un autre aspect à votre question dont j'aimerais d'ailleurs parler. Nous devons accepter, si nous croyons vraiment en une démocratie libérale—et personnellement j'aimerais y croire—que certains risques font partie intégrante d'une démocratie libérale. Nous devons être prêts à les prendre. Quelles sont les raisons de notre impatience et de ce type de réaction immodérée qui nous pousse à insister pour que tout soit surveillé, classé et contrôlé avant de prendre des propositions catastrophiques? Est-il réellement prouvé que les activités de subversion menées à l'échelle nationale devraient nous inquiéter autant que certains sénateurs le laissent entendre? Même si nous devions nous en inquiéter à ce point, nous devrions peut-être être prêts à courir le risque, sinon nous nous dirigerons vers une société autoritaire.

Le président: Vous avez parfaitement raison et ce que vous dites est bien normal. Toutefois, comme nous étudions la question depuis déjà 14 ans, je pense que, le moins qu'on puisse dire, c'est que nous ne précipitons pas les choses. La preuve en est que notre Comité siège préalablement aux auditions et puis—que le projet de loi soit remanié ou non—un comité de la Chambre, suivi d'un comité du Sénat en feront l'étude. Permettez-moi de souligner de nouveau que nous vous sommes très reconnaissants d'être venus nous aider.

Je désire également souligner l'affirmation selon laquelle le projet de loi présente la situation sous un jour beaucoup plus sombre qu'elle ne l'est en réalité. Je pense que vous êtes le premier témoin à avoir fait pareille affirmation, et il me semble que tous les faits la contredisent. Ce projet de loi impose au système actuel une foule d'activités de surveillance qui n'existent aucunement à l'heure actuelle. Il apporte donc

[*Text*]

Professor Ratner: It is our impression that a lot of the checks incorporated in this bill are countermanded by other things that are also incorporated in the bill and that even though there is a review process it is weak.

The Chairman: So let's strengthen it.

Professor Ratner: If all those things were done, it would remove our objections to the bill. But we have so many objections now, and we are not sanguine about those objections being turned around. If the result of these deliberations were to lead to the inclusion of controls and limitations such as we have heard about, yes, it would be preferable to what we have now.

The Chairman: I think we are beginning to find common ground and maybe we can attain the heights which you suggested to Senator Lapointe she would have to climb to satisfy you. We talk about the 1971 situation. Here it is 12 years later and we still have the same sort of blunderbuss that we had then for coping with that type of situation. It seems to me that unless there is improved legislation you are going to continue to accept that these situations will be dealt with in a crude and over-reactive manner. Hence, it follows, it seems to me, that it behooves us all to get into this bill the review mechanism or something similar and in this way improve it. Let us bring it on. That is the urgency.

Professor Ratner: We haven't rejected an autonomous civilain agency but we find that there are so many things wrong with this present bill that a tinkering with the bill would not resolve them. That is why at the end of our statement we urge that the bill be completely redrafted and overhauled, not just amended.

Mr. Russell: The other thing is that, in our opinion, the bill has started from a very undesirable point. We would be much more willing to admit that yes, we should go ahead with this document if it was a more carefully conceived document which took into account much more sincerely the recommendations of the McDonald Commission. As a one-line executive summary of this legislation, it appears that it incorporates the majority of the intrusive devices recommended by McDonald, but leaves out many of the checks and balances, and this is a crucial flaw.

Senator Frith: Could you give us details of a few of the ones that are left out?

Mr. Russell: Responsible government; rule of law.

Senator Buckwold: You are talking there of ministerial responsibility?

Mr. Russell: Ministerial responsibility, yes.

Senator Godfrey: That can easily be fixed.

Senator Frith: We have had lots of discussion on that point. Tell us some more.

Mr. Russell: The rule of law; freedom of speech.

[*Traduction*]

certainement des améliorations. Nous acharnons-nous réellement à empirer la situation?

M. Ratner: Nous avons l'impression qu'une foule d'éléments insérés dans le projet de loi sont annulés par d'autres dispositions qui y sont également insérées et que, même s'il prévoit un processus de surveillance, il est faible.

Le président: Alors il faut le renforcer.

M. Ratner: Si toutes ces mesures étaient prises, nous n'aurions plus d'objections au projet de loi. Mais nous en avons tellement à l'heure actuelle, et nous ne sommes pas optimistes quant à la réfutation de ces objections. Si le résultat des présentes délibérations devait conduire à l'inclusion de contrôles et de limitations comme ceux dont il a été question, ce serait préférable à ce que nous avons actuellement.

Le président: Je pense que nous commençons à nous entendre et que nous pourrions peut-être atteindre les objectifs auxquels vous avez suggéré au sénateur Lapointe de parvenir pour vous donner satisfaction. Nous parlons de la situation qui régnait en 1971. Aujourd'hui, douze ans plus tard, nous avons toujours le même genre de tromblon dont nous disposions alors pour affronter ce genre de situation. Il me semble qu'à moins d'améliorer la loi, il faudra nécessairement continuer d'affronter ces situations de façon rudimentaire et excessive. Il me semble donc qu'il nous incombe à tous d'insérer dans le projet de loi le mécanisme de surveillance, ou quelque mécanisme semblable qui soit susceptible de l'améliorer. Qu'on l'instaure au plus tôt, car le temps presse.

M. Ratner: Nous n'avons pas rejeté l'idée d'un organisme civil autonome, mais comme nous pensons qu'il y a tellement de choses qui clochent dans le projet de loi, que le bricoler ne réglera pas le problème. C'est pour cela qu'à la fin de notre exposé, nous demandons instamment qu'il soit complètement reformulé, et non pas seulement modifié.

M. Russell: En outre, à notre avis, le projet de loi est très mal parti. Nous préférerions de beaucoup admettre que ce document devrait avoir été approuvé, s'il avait été conçu plus soigneusement et avait tenu dûment compte des recommandations de la Commission McDonald. Pour résumer le projet de loi en une phrase, il semble qu'il incorpore la majorité des dispositifs gênants recommandés par McDonald, mais laisse de côté bon nombre des poids et contrepoids, et c'est là une grave lacune.

Le sénateur Frith: Pourriez-vous nous donner des précisions sur certains d'entre eux qu'on a laissé de côté?

M. Russell: Un gouvernement responsable, la règle du droit.

Le sénateur Buckwold: Vous parlez ici de la responsabilité ministérielle?

M. Russell: C'est exact.

Le sénateur Godfrey: On peut facilement arranger cela.

Le sénateur Frith: Nous avons eu une foule de discussions à ce sujet. Y a-t-il autre chose?

M. Russell: La règle du droit; la liberté de parole.

[*Text*]

Senator Buckwold: What is the rule of law?

Mr. Russell: The rule of law is that we are all equal before the law in this country.

Senator Godfrey: That, too, can easily be fixed.

Professor Ratner: It gets back to the conundrum that nothing shall be considered illegal unless a violation of law has been committed.

Mr. Russell: Throughout the clauses which give extraordinary powers to the security service, there is very little recognition of that. Those clauses have to be changed, too.

The Chairman: You are back to essential question again: Is it the purpose of a security and intelligence organization to survey overtly and immediately illegal activity? If it is, then what is the role of a police force?

Senator Godfrey: There are no police powers inherent in this bill at all. As soon as it is perceived that there is some crime being committed, the investigation is handed over to the police force. That is the whole point.

Professor Ratner: Again, with respect to espionage and political terrorism, we recognize that there is an area for surveillance, but when it comes to the issue of subversion versus dissent, we say that is where the bill should back away.

Senator Buckwold: We asked you for some advice on that, but we did not get very much.

Professor Ratner: There are more specifics about that in the briefs, but we would be happy to formulate it perhaps a little more coherently and send you our remarks.

The Chairman: That would be very good. Are there any further questions? Senator Kelly, I interrupted you, I am sorry.

Senator Kelly: You did a much better job of finishing my question than I did in starting it.

The Chairman: I apologize. Thank you very much gentlemen, for coming today. We look forward to hearing from you, and specifically we will welcome any help you can give us in regard to that famous section 2(d).

Professor Ratner: May we assume that our briefs will be appended to the record?

The Chairman: Yes. May I have a motion?

Senator Buckwold: I so move.

Senator Godfrey: You read the briefs into the record.

Professor Ratner: There is a brief in addition to that.

(*For brief see Appendix "13A".*)

The Chairman: Thank you very much.

The committee adjourned for five minutes.

[*Traduction*]

Le sénateur Buckwold: Qu'est-ce qu'on entend par règle du droit?

M. Russell: La règle du droit signifie que nous sommes tous égaux devant la loi de notre pays.

Le sénateur Godfrey: Encore là, on peut facilement arranger les choses.

M. Ratner: On revient à l'énigme suivante: on ne peut rien considérer comme illégal à moins qu'il y ait eu infraction à la loi.

M. Russell: Dans les articles qui confèrent des pouvoirs extraordinaires au service de sécurité, on ne reconnaît pas beaucoup ce fait. Il faut également modifier ces articles.

Le président: Vous revenez à la question essentielle: est-ce l'objet d'un organisme de sécurité et de renseignement d'enquêter, ouvertement et immédiatement, sur une activité illégale? Si tel est le cas, quel est alors le rôle d'une force policière?

Le sénateur Godfrey: Le projet de loi ne suppose aucunement des pouvoirs policiers. Aussitôt qu'on se rend compte que quelqu'un commet une infraction, l'enquête est confiée à la force policière. C'est là où nous voulons en venir.

M. Ratner: Pour revenir à la question de l'espionnage et du terrorisme politique, nous admettons qu'il y a là matière à surveillance, mais lorsqu'il s'agit de subversion par opposition à dissidence, nous sommes d'avis que le projet de loi ne devrait pas aller aussi loin.

Le sénateur Buckwold: Nous vous ayons demandé quelques conseils à ce sujet, mais nous n'en avons pas reçus beaucoup.

M. Ratner: Nos mémoires en parlent plus en détail, mais nous serions heureux de les formuler avec un peu plus de cohérence et de vous faire parvenir nos observations.

Le président: Cela serait très bien. Avez-vous d'autres questions à poser? Sénateur Kelly, je vous ai interrompu, veuillez m'excuser.

Le sénateur Kelly: Vous avez mieux posé le reste de ma question que je n'avais commencé à le faire.

Le président: Je m'en excuse. Messieurs, je vous remercie beaucoup d'être venus aujourd'hui. Nous sommes impatients d'entendre vos observations, particulièrement tous les conseils que vous pourrez nous donner sur le fameux paragraphe 2*d*).

M. Ratner: Pouvons-nous présumer que nos observations seront annexées au compte rendu?

Le président: Oui. Quelqu'un peut-il en faire la motion?

Le sénateur Buckwold: J'en fais la motion.

Le sénateur Godfrey: Vous avez enregistré les mémoires dans le compte rendu?

M. Ratner: Il y a un autre mémoire.

(*Le mémoire se trouve à l'Appendice «13A».*)

Le président: Je vous remercie beaucoup.

La séance est levée pendant cinq minutes.

[*Text*]

The Chairman: Honourable senators, we have as our final witnesses today members from the Criminal Lawyers' Association, Mr. Alan Gold and Mr. Ronald Thomas.

Gentlemen, welcome and thank you for coming. We had a good day yesterday with your colleagues from the Canadian Bar Association and we are grateful for your coming today. I understand you will begin with a short summary, and then we will get to some questions.

Mr. Ronald G. Thomas, Q.C., President, Criminal Lawyers' Association: Thank you very much Mr. Chairman. I would like particularly to express our appreciation at being invited to attend here today by yourself on behalf of the committee. While we fully intended to request an opportunity to appear before your committee, it was indeed gratifying to know that our association was recognized, and that, on behalf of the committee, you wrote to us at an early stage and gave us ample opportunity to prepare to come before the committee.

We have filed our brief. Our association is a provincial body; our membership is approximately 600 strong from all centres within Ontario. Our organization is approximately 11 years old and is made up of lawyers who practise in the criminal courts on a daily basis. One of the prerequisites of membership in our group is that you specialize within the criminal law field.

With that in mind, we hope that our submissions will be seen from the persepective of a criminal lawyer, and I would like to ask my colleague, Mr. Alan Gold, who is a very capable and able practitioner in Toronto, to begin our presentation.

Mr. Alan D. Gold, Director, Criminal Lawyers' Association: Honourable senators, from our particular perspective, I do not propose to read the brief that has been submitted. Rather, it seemed to us that there were certain points that we wished to make from our particular perspective. We started with 100; 96 of them have already been made before you, so we are down to four points that I would like to make to you. Perhaps four themes would be a better way to view it. I am not sure that there is any significance to the order, but the first one is that we would strongly ask you not to overlook the Charter of Rights in your consideration of this bill. In many ways, this is one of the first major tests of the Charter of Rights outside of a courtroom context and I think it would be a marvellous result, assuming of course that this legislation does not measure up to the Charter, if one of the things that came out of this study was that very conclusion. It would assist in one of the most important tasks of this generation, to wit, to give the Charter of Rights substance. It is the view that we submit to you that the proposed legislation does not measure up to the Charter of Rights and Freedoms and that, when this bill is placed in juxtaposition to the Charter, the spirit as well as the letter of the constitutional guarantees have been disregarded.

I will come back to that in more detail, but we certainly express two areas of concern that I believe have been expressed before you already. One of them is the so-called chilling effect:

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, nous allons entendre nos derniers témoins pour aujourd'hui, MM. Alan Gold et Ronald Thomas, qui sont membres de la Criminal Lawyers' Association.

Messieurs, je vous souhaite la bienvenue et vous remercie de vous être présentés. Hier, nous avons eu un débat intéressant avec vos collègues de l'Association du barreau canadien, et nous vous sommes reconnaissants d'être venus aujourd'hui. Si je ne me trompe, vous allez commencer par un bref résumé, puis nous poserons quelques questions.

M. Ronald G. Thomas, c.r., président de la Criminal Lawyers' Association: Je vous remercie beaucoup, monsieur le président. Nous sommes très heureux que vous nous ayez invités, au nom du Comité, à assister à la réunion d'aujourd'hui. Bien que nous ayons eu la ferme intention de demander à comparaître devant votre Comité, nous avons été très heureux de savoir que notre association était reconnue et qu'au nom du Comité, vous nous ayez écrit à l'avance pour nous donner tout le temps voulu de nous préparer.

Nous avons déposé notre mémoire. Notre association est un organisme provincial comprenant quelque 600 membres de tous les villes de l'Ontario. Notre organisme existe depuis environ onze ans et se compose d'avocats qui exercent quotidiennement leur profession dans les cours d'assises. Pour être membre de notre groupe, il faut entre autres conditions se spécialiser dans le droit pénal.

Cela étant dit, nous espérons que vous en tiendrez compte dans l'étude de nos mémoires; je demanderais à mon collègue, M. Alan Gold, qui est un avocat très compétent de Toronto, de commencer l'exposé.

M. Alan D. Gold, directeur de la Criminal Lawyers' Association: Honorables sénateurs, je n'ai pas l'intention de faire lecture du mémoire déposé. Il y a plutôt certains points que nous voudrions souligner. Au début, nous en avions cent; quatre-vingt-seize ont déjà été soulevés devant vous; il en reste donc quatre. Il serait peut-être préférable de les considérer comme quatre thèmes. Je ne suis pas certain que l'ordre dans lequel ils sont présentés revêt de l'importance, mais le premier, c'est que nous vous demandons instamment de ne pas négliger la Charte des droits dans votre étude du projet de loi. Sous de nombreux aspects, c'est une des premières fois que la Charte des droits est mise à l'épreuve ailleurs que devant un tribunal, et je pense que ce serait merveilleux, en présumant bien entendu que le projet de loi ne soit pas à la hauteur de la Charte, que cette étude aboutisse à cette même conclusion. Cela nous aiderait à accomplir une des tâches les plus importantes de notre génération, c'est-à-dire de donner de l'esprit, de la substance à la Charte des droits. A notre avis, le projet de loi n'est pas à la hauteur de la Charte des droits et libertés, et lorsqu'il est juxtaposé à la Charte, on s'aperçoit qu'il ne tient plus compte de l'esprit ni de la lettre des garanties constitutionnelles.

Je reviendrai sur ce sujet de façon plus détaillée; nous voulons aborder deux points de préoccupations qui ont sûrement déjà été soulevés devant vous. L'un deux est ce qu'on

[*Text*]

That basic rights of association, speech and belief are going to be affected by the chilling effect; by surveillance—

Senator Frith: Is this number two?

Mr. Gold: No, this is still the first theme. The Charter of Rights as against this bill.

The other area of very real concern to us as practicing lawyers is the validity of the warrants provision. We would take the position before you and argue that, from a legal point of view, the general warrants contemplated by clause 22 of this bill do violate the Charter of Rights and Freedoms, specifically section 8 of that Charter.

The second theme that we wish to emphasize before you is the theme that sunlight disinfects, and that matters of low visibility contain a greater potential to go wrong than matters that are subject to public scrutiny. One of the things that we ask you to bear in mind in considering these provisions is that the operation of these provisions will not be scrutinized in the judicial forum. In fact, the odds against it ever coming to a judicial forum are very slim. As a result, notwithstanding the best intentions and the best of everything else, that in and of itself carries a tremendous potential for abuse.

Senator Riley: Are you referring now to the Charter of Rights as well?

Mr. Gold: Not specifically. I am referring to the general idea that has been expressed before you, for example, by Mr. Finn that prosecution is not an objective of security intelligence. In other words, a lot of what is going to go on under the statute is going to go on under cover. Things that go on under cover, by their very nature, contain a greater potential for abuse. That is not a statement that reflects on any individuals or anything else but it is a statement that reflects human nature. That principle has been recently reaffirmed by the Supreme Court of Canada, for example, in the McIntyre decision where the court stressed, in regard to the act of granting search powers, that if public access is not allowed there is a tremendous potential for abuse.

One point that crossed both themes is the following idea, that the charter contains a limiting clause, referring to things that are reasonably necessary in a democratic society. This is one of the bases that may well allow a distinction to be drawn between citizens and residents of Canada and what might be called foreign transients. In other words, it certainly seems evident to me that it is at least arguable that greater powers can be allowed as against what might be called foreign transients under that clause. There is a greater potential for residents to be adversely affected in their future life in this country by abuses under the legislation. By the very nature that they are foreign transients, there is a lesser potential that what a security service does in this country will affect them in their future lives. As a result, it seems to me, that clause 1 is a clause that may allow greater surveillance powers and that sort of thing against what might be called non-residents and then residents. By definition, there is a greater potential for harmful effect against residents of Canada.

[*Traduction*]

appelle intimidation; ainsi l'intimidation et la surveillance porteront atteinte à la liberté fondamentale d'association de parole et de conviction—

Le sénateur Frith: C'est le deuxième point?

M. Gold: Non, nous en sommes toujours au premier thème: la Charte des droits par rapport au projet de loi.

L'autre point qui nous préoccupe beaucoup, à titre d'avocats exerçant leur profession, c'est la valeur de la disposition relative aux mandats. Nous sommes d'avis et nous soutenons que, sur le plan juridique, les mandats généraux prévus à l'article 22 du projet de loi enfreignant la Charte des droits et libertés, plus particulièrement l'article 8.

Le deuxième thème que nous désirons souligner, c'est que le soleil désinfecte et que les questions qui restent dans l'ombre risquent davantage de tourner mal que celles qui font l'objet d'un examen public. Un des points que nous vous demandons de vous rappeler lorsque vous étudiez ces dispositions, c'est que leur application ne sera pas examinée minutieusement par la tribune judiciaire. En fait, il y a très peu de chance qu'elles le soient. Ainsi, qu'on ait ou non les meilleures intentions du monde, les risques d'abus sont énormes.

Le sénateur Riley: Faites-vous maintenant aussi allusion à la Charte des droits?

M. Gold: Pas précisément. Je fais allusion à l'idée générale exprimée devant vous par M. Finn, par exemple, et selon laquelle les poursuites ne constituent pas un objectif du renseignement de sécurité. En d'autres termes, une foule d'activités exercées en vertu de la loi se dérouleront secrètement. De par leur nature même, les activités exercées secrètement risquent davantage de se prêter à des abus. Je ne vise pas des individus en particulier, mais la nature humaine en général. La Cour suprême du Canada a réaffirmé récemment ce principe, par exemple dans la décision McIntyre, lorsqu'elle a souligné le fait qu'accorder des pouvoirs de perquisition risque fort de prêter à des abus si le public est tenu dans l'ignorance.

L'idée selon laquelle la Charte renferme un article restrictif concernant les mesures qui sont considérées comme nécessaires dans une société démocratique présente un certain rapport avec les deux thèmes. C'est une des notions de base qui peut très bien permettre de faire une distinction entre les citoyens et les résidents du Canada et de ceux que l'on pourrait appeler les étrangers de passage. En d'autres termes, il me semble tout à fait évident qu'on pourrait du moins soutenir qu'en vertu de cet article, des pouvoirs plus vastes seraient peut-être autorisés contre les citoyens et les résidents du Canada par opposition aux étrangers de passage. Les abus risquent à la longue de porter davantage atteinte aux résidents du pays. Comme les étrangers sont de passage, les activités exercées par un service de sécurité dans notre pays risquent moins de compromettre leur avenir. Il me semble donc que l'article 1 peut autoriser de plus grands pouvoirs de surveillance contre ceux qu'on pourrait appeler les non-résidents, puis des pouvoirs moins grands contre les résidents. Par définition, l'avenir des résidents du Canada risquent davantage d'être compromis.

[*Text*]

The third theme that I would ask you to bear in mind respectfully, and this has already been emphasized before you, is what might be called the theme of interpretive self-interest. As criminal lawyers, we see every day that people will interpret things in their own self-interest, be it personal self-interest, professional self-interest or administrative self-interest. To the extent that the legislation is flexible, which is different than ambiguous, it consists of words that are debatable, then the interpreters will interpret those words in a way that suits their self-interests. This is an obvious way of simply stating that if you give power to somebody and you let him interpret it and the words are flexible, then notwithstanding the best of intentions, again it is human nature that they will be interpreted in the self-interest of the person doing the interpreting. This is why we are very concerned about language such as "any state allied or associated with Canada" in clause 2. With respect, I can think of associations that Canada belongs to where the most unlikely countries can be said to be associated with Canada. Does it mean associated politically, socially or in the international of travel agents? It is that kind of language that causes us concern. This has been emphasized before you.

What we wish to stress, as criminal layers in our day-to-day dealings with police and other authorities, that where they are given power under a staute—

Senator Frith: Sometimes even your clients.

Mr. Gold: Our clients always act in self-interest, but they are rarely given authority under a statute to do anything. It is more a case of self-help. When the authorities are given power by statute to do something, they come up with interpretations of those statutes that boggle our minds. They are not done maliciously or for any reason of bad faith because if it were only cases of bad faith that would be a very easy problem to deal with. The problem is that good men in good faith who have a job to do are not always the best interpreters of delegations of power.

You have had examples given to you already from the *Toronto Sun* prosecution. As an outsider watching the case we thought it was a misconceived prosecution. On the other hand, I certainly do not think the prosecution was run by stupid people. On the contrary, I have the highest respect for the people involved in that prosecution. I can only believe, therefore, that they must have been labouring under some apprehension or had some information which I, as a citizen of this country, do not have. In other words, it is not the bad people we are to be concerned about with grants of legislative power but it is the misinterpreters.

Another example I can give you is section 99 of the Criminal Code which is more closely related to the sort of thing that we are concerned about in clause 22. That gives the police the right to search for weapons. You may not be aware of it but when you read that section what it says is that whenever a police officer believes on reasonable grounds that an offence

[*Traduction*]

Le troisième thème que je vous demanderais de vous rappeler, et qui a déjà été souligné devant vous, c'est ce qu'on pourrait appeler l'interprétation dans son propre intérêt. A titre d'avocats au criminel, nous voyons tous les jours des personnes interpréter les choses dans leur propre intérêt, que ce soit leur intérêt personnel, professionnel ou administratif. Dans la mesure où le projet de loi laisse place à la souplesse, ce qui n'est pas la même chose que l'ambiguïté, dans la mesure donc où il renferme des dispositions discutables, ces personnes les interpréteront de façon à défendre leurs propres intérêts. C'est une façon simple de dire que si vous accordez un pouvoir à quelqu'un et que vous lui laissez le loisir d'en interpréter le libellé, qui est souple, même s'il a les meilleures intentions du monde, il l'interprétera de façon à défendre ses intérêts, car la nature humaine est ainsi faite. C'est pourquoi nous sommes très inquiets lorsque nous voyons dans l'article 2 des expressions telles que «ceux des États alliés ou associés avec lui». Sauf votre respect, je connais des associations auxquelles appartient le Canada et qui se trouvent dans des pays qu'on peut dire les moins susceptibles d'être associés avec le Canada. Veut-on dire qu'ils sont associés sur le plan politique, ou social, ou qu'ils font partie de l'association internationale des agents de voyage? C'est ce genre de formulation qui nous préoccupe. On a d'ailleurs déjà souligné ce point devant vous.

Ce sur quoi nous désirons insister, à titre d'avocats au criminel qui font quotidiennement affaire avec la police et d'autres autorités, c'est que lorsqu'on leur accorde un pouvoir en vertu d'une loi . . .

Le sénateur Frith: Parfois même vos clients.

M. Gold: Nos clients agissent toujours dans leurs propres intérêts, mais on leur donne rarement le pouvoir d'agir en vertu d'une loi. Ils s'aident plutôt eux-mêmes. Lorsqu'on accorde un pouvoir aux autorités en vertu de la Loi, elles l'interprètent souvent d'une façon qui nous déroute complètement. Elles ne le font pas par malveillance ou de mauvaise foi, car si c'était uniquement de mauvaise foi, le problème serait très facile à surmonter. La difficulté, c'est que les personnes de bonne foi qui ont un travail à accomplir n'interprètent pas toujours très bien les pouvoirs qui leur sont délégués.

Les poursuites intentées contre le *Toronto Sun* en sont un exemple, et, à titre d'observateurs, nous avons pensé que ces poursuites étaient issus d'une mauvaise interprétation. D'autre part, je suis certain qu'elles n'ont pas été intentées par des gens stupides. Au contraire, j'ai le plus grand respect pour les personnes qui y ont participé. Il faut donc croire qu'elles ont travaillé dans un climat d'appréhension ou encore, qu'elles disposaient de renseignements que moi, simple citoyen, je ne possède pas. En d'autres termes, ce qui nous inquiète, ce n'est pas que l'on confère un pouvoir législatif à des gens de mauvaise foi, mais à des gens qui ne les interprèteront pas correctement.

On peut en trouver un autre exemple à l'article 99 du Code criminel, qui rejoint davantage le genre de problème qui nous préoccupe à l'article 22. Cet article confère à la police le droit de perquisitionner pour trouver des armes. Vous ne vous en rendez peut-être pas compte mais, aux termes de cet article, il peut fouiller qui il veut, s'il croit sérieusement que la personne

[*Text*]

has been committeed he can search any person. It does not say he has to have reasonable grounds to believe that that person committed and offence. Read literally, the wording in black and white in this statute states that if there has been a shooting, a policeman can go around searching people on the street at random. That is what the words say in English.

When that gets to court, what the prosecution says is "But, of course, judge, he has to have reasonable grounds to search the person because anything else is contrary to our constitutional system." If a policeman was interpreting that section in his office and deciding whether to go out and hold the dragnet, I am not as confident that he would take what the Crown says is an obvious interpretation, especially when in black and white it says exactly the opposite.

Clause 14 has been flogged figuratively and literally before you. Again, we are concerned about it because this is an example of bad language. Referring to clause 14(3), it is our position that the heading is misleading. It is not a restrictive clause at all. It does not contain restrictions on investigations. What it says is that this act does not let you do it, but it certainly does not prevent anybody from doing it. The heading could be more accurately written as "lack of restrictions on investigation." If the clause has the interpretation the government argues that it does, then why not reword it in the positive.

Senator Frith: I suspect on that particular one we might say what you are often told in court. I am sure that we need not hear you much further on that.

Mr. Gold: Thank you. Of course, you have already heard about the dangerous word "solely". One of the concerns that we have about the word "solely" is that "clandestine", which is simply an ordinary word meaning secret, becomes an element of authority under this legislation. If something is clandestine, then under clause 2, the definition of threats, that amounts to a threat to the security of Canada. One man's "clandestine" may simply be another man's idea of privacy. One of our concerns was that the word "solely" may be pre-empted simply because a person engages in lawful dissent and otherwise demonstrates some element of "clandestine" in his affairs. In such a case, would the enforcement agents, whoever they may be, be allowed to argue that he is taken out of the section because he is not only engaging in lawful dissent but there is also an element of "clandestine" about his activities?

With respect to clauses 22 to 26, which deal with the warrant power, there are two themes raised by these provisions. One is the Charter theme that I have already mentioned. In this respect I would refer to two studies recently done by the Law Reform Commission on writs of assistance and search and seizure powers. It seems to me that what is being done here is something which is hundreds of years old. Writs of assistance arose whenever the government passed a statute; after that the court would issue a writ which made it possible to do whatever was necessary to enforce that statute. This really looks very much like the centuries-old writs of assist-

[*Traduction*]

a commis une infraction. L'article ne dit pas que le policier doit effectivement avoir des raisons sérieuses de croire qu'elle a commis une infraction. Telle qu'elle est formulée, noir sur blanc, cette loi permet à un policier, s'il y a eu fusillade, de fouiller n'importe qui se trouvant dans la rue. C'est ce que les termes utilisés laissent entendre.

Quand l'affaire passe devant le tribunal, l'avocat de la Couronne dit: «Mais, bien sûr monsieur le juge, le policier doit avoir des raisons sérieuses pour fouiller quelqu'un parce qu'autrement il agirait contrairement à notre système constitutionnel». Si un policier interprétait cet article dans son bureau et décidait de passer aux actes, je ne suis pas convaincu qu'il considérerait l'interprétation de la Couronne comme évidente, surtout lorsque la loi dit exactement le contraire, noir sur blanc.

L'article 14 a été invoqué devant vous maintes et maintes fois. Nous aussi en sommes préoccupés parce qu'il illustre un cas de formulation inadéquate. Quant au paragraphe 14(3), nous estimons que son titre est trompeur. Il ne s'agit pas du tout d'une clause restrictive. Il ne prévoit aucune restriction au pouvoir d'enquêter. Plutôt, il ne vous autorise pas à le faire, mais n'en empêche certainement personne. Le titre serait plus exacte reformulée ainsi: «non-restriction au pouvoir d'enquêter». Si on peut interpréter le paragraphe de la façon dont le prétend le gouvernement, pourquoi alors ne le reformulons-nous pas à la forme affirmative.

Le sénateur Frith: Je soupçonne qu'à l'égard de ce dernier argument on pourrait vous dire ce que l'on vous répète souvent au tribunal. Je suis sûr que vous n'avez pas besoin d'en dire plus long sur le sujet.

M. Gold: Merci. On vous a sûrement déjà entretenu de la dangereuse expression «seul motif». Cette expression nous préoccupe notamment parce que le terme «clandestin», qui est un mot ordinaire signifiant «secret», prend un certain pouvoir aux termes de ce projet de loi. Si un acte est clandestin, les menaces, telles qu'elles sont définies à l'article 2, équivalent donc à des menaces envers la sécurité du Canada. Les activités clandestines de quelqu'un pourraient simplement correspondre à l'idée que se fait quelqu'un d'autre de la vie privée. L'expression «pour le seul motif» pourrait ne pas entrer en jeu simplement parce qu'une personne manifeste légitimement un désaccord ou voile ses affaires de clandestinité. Dans un tel cas, les forces de l'ordre, quelles qu'elles soient, pourraient-elles prétendre que la personne n'est pas visée par l'article parce que non seulement elle manifestait légitimement son désaccord mais parce que ses activités avaient un aspect clandestin?

Quant aux articles 22 à 26, portant sur le pouvoir de déliver un mandat, ils soulèvent deux questions, dont la Charte, sur laquelle je me suis déjà arrêté. A cet égard, je me refère à deux études qu'a récemment réalisées la Commission de réforme du droit sur les mandats de main-forte et sur les pouvoirs de perquisition et saisie. Il me semble que cela existe depuis des centaines d'années. La question de ces mandats de main-forte a été soulevée chaque fois que le gouvernement a voulu passer une loi, après quoi le tribunal délivrait un mandat en vertu duquel toutes les dispositions nécessaires pouvaient être prises pour faire respecter la loi. Cela ressemble vraiment aux man-

[*Text*]

ance. We are passing a statute, Bill C-157, and now a writ can be obtained to do whatever is necessary under the statute. In our respectful submission, this violates section 8 of the Charter, especially insofar as it is applied against Canadian residents. It may be that some other provisions concerned with foreign non-residents might be salvageable under section 1, but with respect to Canadian residents, I repeat that, in our respectful submission, these general writs, just like writs of assistance as they presently exist, constitute general searches and seizures—general authorities unlimited by person, place or time—and would therefore run afoul of section 8 of the Charter of Rights.

Senator Frith: All of what you have said so far falls under your interpretations for self-interest theme?

Mr. Gold: No, senator, when I came to clause 22 to 26 I returned first to the Charter theme, that is, the idea that these clauses violate the Charter of Rights. The fourth theme I call the "Fallacy of Either/Or." It comes up in dealing with policemen all the time. It could be demonstrated in this way: when my son comes to me and says that he needs a Rolls Royce to drive to school because it is too far to walk, I do not immediately go out and buy him a Rolls Royce, even though I accept that it is too far to walk to school. The choice is not one between walking or buying a Rolls Royce. He could get into a car pool, he could buy a Chevy or he could do all kinds of other things.

What constantly comes up in law enforcement is the idea that a certain mode of procedure is necessary because of circumstances A, B and C. The police fail to consider that they might have a problem with C which has one mode of dealing with it, while, at the same time, there are other ways of dealing with it which accommodate opposing interests.

Another example of this which is apparent from the Law Reform Commission's study has to do with writs of assistance. The police take a position and they traditionally give six examples of fact situations where they need writs of assistance. As the Law Reform Commission points out, five of those fact situations can clearly be accommodated under traditional principles of search and seizure and the sixth is arguably so. In other words, the argument could not support the conclusion that there are six fact situations where the police need a search and seizure power. The police, however, rarely stop to consider whether there is such a power other than the one they would like to have.

I would ask the committee, in approaching claims for certain powers, not to say simply: Is this a way to solve a problem? I would ask the committee to consider whether the problem could be solved by means that presently exist. We think some of these submissions have already been made before this committee. The strongest is the idea that we do not need any special powers because people who want to be

[*Traduction*]

dats d'il y a plusieurs siècles. Nous sommes ici pour faire passer le projet de loi C-157 et, à l'heure actuelle, il est possible d'obtenir un mandat qui permette de prendre toutes les mesures nécessaires en vertu de la loi. Dans notre mémoire, nous soulignons que cette façon de procéder déroge à l'article 8 de la Charte, plus particulièrement en ce qui concerne les résidents canadiens. Il serait peut-être possible de maintenir certaines dispositions relatives aux non-résidents étrangers en vertu de l'article 1, mais pour ce qui est des résidents canadiens, je tiens à répéter que, comme nous l'avons signalé dans notre mémoire, ces mandats généraux, de même que les mandats de main-forte actuels, ne sont ni plus ni moins que des mandats de perquisition et de saisie générales—des pouvoirs qui ne sont limités ni à des personnes, ni à des lieux ni à des moments—et qu'ils contreviendraient par conséquent à l'article 8 de la Charte des droits.

Le sénateur Frith: Tout ce que vous avez dit jusqu'ici découle de votre interprétation des intérêts personnels?

M. Gold: Non, sénateur; quand je suis arrivé aux articles 22 à 26, je me suis tout d'abord reporté à la Charte, en soulignant que ces articles dérogent à la Charte des droits. J'intitulerai le quatrième thème «le sophisme du ou» qui se présente chaque fois qu'on traite avec un policier. Je vous le démontre: lorsque mon fils me déclare qu'il a besoin d'une Rolls Royce pour se rendre à l'école qui est trop loin pour y aller à pied, je ne vais pas immédiatement lui acheter une Rolls Royce, même si je reconnais qu'il ne peut se rendre à l'école à pied. Il ne s'agit pas de choisir entre marcher jusqu'à l'école ou acheter une Rolls Royce. Il pourrait par exemple s'y rendre en voiture avec des amis, s'acheter une Chevy ou choisir parmi de nombreuses autres possibilités.

Le problème qui est soulevé chaque fois qu'il faut appliquer la loi découle de la notion selon laquelle il est nécessaire de respecter une procédure quelconque en raison de circonstances A, B et C. La police ne pense jamais que le problème que soulève C et qui peut être résolu d'une seule façon peut également se régler par d'autres moyens qui conviendraient à des intérêts opposés.

Mon prochain exemple est tiré de l'étude de la Commission de réforme du droit sur les mandats de main-forte. La police prend position et a l'habitude de donner six exemples de situations peux obtenir des mandats de main-forte. Comme l'a signalé la Commission de réforme du droit, cinq de ces situations peuvent être réglées par la perquisition et la saisie, mais en peut dificilement soutenir le même argument dans le sixième cas. Autrement dit, l'argument n'étaye pas la conclusion selon laquelle la police doit exercer un pouvoir de perquisition et de saisie dans six situations. Toutefois, la police cherche rarement à déterminer s'il existe un autre pouvoir, différent de celui qu'elle demande, et qu'elle pourrait exercer.

Je voudrais demander au Comité, en ce qui a trait à la revendication de certains pouvoirs, de ne pas simplement se demander s'ils constituent un moyen de résoudre un problème. Je voudrais demander au Comité qu'il détermine si le problème peut être résolu par des moyens déjà existants. Nous croyons que certaines de ces observations vous ont déjà été faites. L'argument le plus fort veut qu'il est inutile de conférer

[*Text*]

subversive already want to commit traditional crimes. The Criminal Code is filled with traditional crimes and we can get them in that way. That is the ultimate example of this sort of argument, but it is certainly something which, in our respectful submission, should be in the forefront of your deliberations. It is not enough for the government to take the view that there is a problem and it should be solved in "this" way. The real question is: Is this the least drastic way in which the problem can be solved?

There are other examples of this sort of thing and I believe they could be found in the material which has been put before honourable senators. Take, for example, the United States domestic bugging. Although we certainly do not claim to have any expertise in this area, I am given to understand that the United States domestic bugging for the last decade has followed a fairly traditional criminal law mode, in the sense that reasonable grounds have been required. If that is the case, why does Canadian domestic bugging require a lesser standard? In other words, we are sure that the American law enforcement authorities would like to have used a more expansive method, but it turned out, lo and behold, that it was not necessary. What evidence is there that extraordinary methods are necessary under this legislation?

On page 6 of our brief, we list five matters that we consider make the general warrants in clause 22 of the bill contrary to section 8 of the Charter of Rights.

There is one last example I wish to deal with, having to do with clause 21, the so-called justification clause. This comes back to the theme of interpretation. On page 9 of our brief, when we compare clause 21 of this bill to section 25 of the Criminal Code, it seems less a justification clause than a clause that can be interpreted to give additional powers or, essentially, a clause giving blanket power to do whatever is considered to be reasonably necessary. If it is simply meant to be a justification-protection clause, why is it not worded more like section 25 of the Criminal Code, which wording is quite clear?

Having made those comments, we have covered the four themes that, as persons dealing with the Criminal Code, criminal courts and law enforcement authorities, we felt we would like to draw to the attention of the committee. Thank you very much.

Senator Godfrey: To begin with, in some embarrassment and humiliation, I would like to make a correction of a quote which you have attributed to me on page 4 of your brief. The mistake is not yours, it is mine. I am quoted as saying:

> In (d), the second part of that definition, could that not possibly make it illegal to have, say, a separatist party in Quebec—

What I really meant to say was "subversive". If I had been given the blues, perhaps I would have had a chance to correct it. As I have previously pointed out, activities may be subver-

[*Traduction*]

des pouvoirs spéciaux parce que toute personne ayant l'intention de provoquer un renversement nourrit déjà le désir de commettre des crimes traditionnels. Comme le Code criminel énumère d'innombrables crimes traditionnels, nous sommes en mesure de leur mettre la main au collet. Certes, c'est un exemple limité de l'application d'un argument de ce type, mais il s'agit vraiment d'une question qui, comme nous le disons dans notre mémoire, devrait être en tête de liste des sujets de vos délibérations. Il ne suffit pas que le gouvernement reconnaisse l'existence d'un problème et le règle de «cette» façon. La véritable question qu'il faut se poser est celle-ci: Est-ce le moyen le moins radical possible de résoudre le problème?

D'autres exemples peuvent illustrer cette attitude, et je crois qu'ils se trouvent dans les documents qui vous ont été soumis. Prenez l'installation de micros aux États-Unis. Quoique nous ne nous considérons aucunement des experts dans le domaine, il m'a été donné à entendre qu'au cours de la dernière décennie cette activité a été assujettie à un code criminel relativement traditionnel, en ce sens que des raisons sérieuses ont dû être invoquées. Si c'est le cas, pourquoi la pose de micros au Canada devrait-elle être assujettie à des normes moins exigeantes? En d'autres termes, nous sommes convaincus que les forces de l'ordre américaines auraient aimé pouvoir recourir à des mesures plus draconiennes, mais, oyez, oyez, cela s'est avéré inutile. Qu'est-ce qui justifie la nécessité d'appliquer des méthodes extraordinaires en vertu de ce projet de loi?

A la page 6 de notre mémoire figurent cinq points qui, à notre avis, établissent que les mandats généraux prévus à l'article 22 du projet de loi sont en contradiction avec l'article 8 de la Charte des droits.

Enfin, j'aimerais vous donner un dernier exemple concernant l'article 21, la clause dite de la justification, ce qui nous ramène à la question de l'interprétation. A la page 9 de notre mémoire, où nous comparons l'article 21 de ce projet de loi à l'article 25 du Code criminel, nous soulignons que plutôt que de constituer une clause de justification, l'article 21 peut être interprété d'une façon qui permette de conférer une autorité plus considérable ou, essentiellement, de donner carte blanche. Si l'objectif visé était simplement la justification et la protection, pourquoi cet article n'est-il pas énoncé d'une façon semblable à l'article 25 du Code criminel, dont la formulation est très claire?

Voici, nous avons couvert les quatre thèmes sur lesquels, en tant que personnes s'inspirant du Code criminel, et travaillant de concert avec les tribunaux criminels et les forces de l'ordre, nous voulions attirer l'attention du Comité. Nous vous remercions beaucoup.

Le sénateur Godfrey: Pour commencer, à mon grand embarras, j'aimerais corriger une citation que vous m'avez attribuée à la page 4 de votre mémoire. L'erreur est mienne; vous me citez ainsi:

> En d), la deuxième partie de la définition ne pourrait-il pas avoir pour effet de rendre illégal, par exemple, un parti séparatiste au Québec?

J'aurais dû plutôt utiliser le terme «subversif». Si on m'avait remis les bleus, j'aurais peut-être pu me corriger. Comme je l'ai déjà mentionné, certaines activités peuvent être considérées

[*Text*]

sive or included in the definition of "threat to the security of Canada" without being illegal.

I might make this comment: on page 6 of your brief I put checks beside the first four points, indicating that I agreed with each. I have not finished considering point No. 5.

Senator Buckwold: Perhaps I could ask a general question with respect to the separation of the services. Would you support the establishment of a separate security service as against the RCMP carrying on?

Mr. Thomas: We would support that concept, yes.

Senator Buckwold: Could you give us the reasons for that?

Mr. Thomas: Some of the reasons were expounded by the McDonald Commission. I would like to preface my remarks with a general statement which may seem off-topic but it will help you to understand or appreciate what I have to say after it. I really don't know how many Canadian citizens know much about the intent of this legislation. We all see James Bond movies. We all have a concept of what was going on at the time of the Quebec crisis to which Senator Lapointe referred. A lot of Canadians even today don't realize what went on then and it has taken many years to figure out just how valid the whole thing was. The McDonald Commission has studied this area and it is very difficult. I answered that question on behalf of the Criminal Lawyers Association but I still have Bill C-157 in front of me. I really think that common sense requires a separate agency to deal with what has to be a very complicated, complex and sophisticated subject and that there are groups, foreign or otherwise, within our country that are undermining or attempting to undermine the values that we respect and appreciate. I am not so sure that a police force dealing with the Criminal Code, completed acts or, as Senator Pitfield spoke about earlier, conspiracy to commit illegal acts, can at the same time appreciate the broad scope of subversion and acts to undermine our territorial jurisdiction and our sovereignty as a nation.

As a criminal lawyer I must confess I know very little about security intelligence. I would assume that this committee has had a great deal of knowledge imparted to it in the last number of weeks on that topic. Maybe some of the members of the committee would acknowledge that they would not have known very much about this subject had they not heard the testimony before this committee. This has to be one of the most complex subjects ever to come before a committee of the House of Commons or the Senate in many years. I would think that being such a complex area one of the things you have to ensure is that there is ministerial responsibility. This bill, and I say this respectfully to the government, in itself reflects a paranoia that one sitting in your position might feel is coming from where I am sitting and that paranoia is that a minister of the government is going to be dishonest, is capable of corruption and cannot be trusted. Surely, we cannot pass legislation that will have that underlying premise.

[*Traduction*]

comme subversive ou comme une «menace envers la sécurité du Canada» sans pourtant être illégales.

Permettez-moi de faire une observation; à la page 6 de votre mémoire, j'ai coché les quatre premiers points, en guise d'approbation. Je n'ai pas fini d'étudier le cinquième.

Le sénateur Buckwold: J'aimerais poser une question d'ordre général quant à la séparation des services. Seriez-vous en faveur de l'établissement d'un service de sécurité qui sont distinct de la G.R.C.?

M. Thomas: Nous approuverions ce concept, oui.

Le sénateur Buckwold: Pouvez-vous nous donner vos raisons?

M. Thomas: Certaines de nos raisons ont été développées par la Commission McDonald. J'aimerais faire précéder mes observations d'une déclaration générale qui vous semblera peut-être hors contexte mais elle vous permettra de comprendre mes propos. Je ne sais pas vraiment combien de citoyens canadiens comprennent bien l'intention du projet de loi. Nous avons tous vu des films de James Bond. Nous avons tous une idée de ce qui s'est passé au moment de la crise au Québec à laquelle faisait allusion le sénateur Lapointe. Un grand nombre de Canadiens ne se rendent pas encore compte aujourd'hui de ce qui s'est passé et il a fallu plusieurs années pour arriver à déterminer le bien-fondé des mesures qui ont été prises. La Commission McDonald a étudié la question qui est très difficile. J'ai répondu à cette question au nom de l'association mais j'ai toujours le projet de loi C-157 devant moi. Je suis convaincu que le bon sens exige la création d'un organisme distinct qui serait chargé de situations très compliquées, complexes et délicates, et qu'il existe dans notre propre pays des groupes, étrangers ou autres, qui, par leurs activités, ébranlent ou tentent d'ébranler les valeurs que nous respectons et apprécions. Par contre, je ne suis pas persuadé que des forces de l'ordre qui sont chargées de faire respecter le Code criminel, dans le cas d'actes exécutés ou, comme l'a dit le sénateur Pitfield, de conspiration en vue de commettre des actes illégaux, puissent parallèlement évaluer la gravité d'actes subversifs ou actes visant à saper notre compétence territoriale et notre souveraineté nationale.

En tant qu'avocat au criminel, j'avoue que je ne sais que très peu de choses au sujet du Service de sécurité. Je suppose que le Comité en a appris beaucoup au cours des dernières semaines. Peut-être certains membres du Comité reconnaîtront-ils que s'ils n'avaient pas entendu de témoignages ils n'en auraient pas su autant sur le sujet. Il s'agit sûrement d'un des sujets les plus complexes sur lequel a dû se pencher un comité de la Chambre des communes ou du Sénat depuis nombre d'années. J'aurais tendance à penser que, étant donné la complexité du sujet, il faut veiller entre autres choses à assurer la responsabilité ministérielle. Ce projet de loi, avec tout le respect que je dois au gouvernement, reflète une méfiance qu'aurait une personne assise à votre place à l'égard d'une personne assise à ma place, méfiance qui se transforme en la peur morbide qu'un ministre du gouvernement se révèle malhonnête, capable de corruption et indigne de confiance. Vous conviendrez sûrement que l'on ne peut faire passer une loi qui soit fondée sur cette hypothèse.

[*Text*]

Senator Riley: With respect to writs of assistance, recently the Law Reform Commission recommended the abolition of writs of assistance. Since then the Minister of Justice has undertaken to table legislation abolishing, among other things, writs of assistance. Does that satisfy you?

Mr. Gold: My understanding is the same as yours in that it comes from the press accounts. I also understand that there has been a moratorium on writs for a number of years. Our position would be that if the legislation is passed in its present form, clause 22 and the judicial warrant sections would run afoul of the charter. I am sure that very shortly after the passage of this bill there would be some sort of action by some organization for a declaration against them, as it violates section 8 of the charter which deals with unreasonable search and seizure. Although it has the appearance of a judicial warrant, when you look at it it is the difference between a specific cheque all filled in and a blank cheque. A judge is being asked to make a decision but what information he may have before him sort of defies us, because the test is so vague.

Senator Godfrey: I think the government's position is that they intend to make regulations. Our comment is that they should be in the act.

Mr. Gold: The only regulation I saw was for procedure, but as the statutory test is so vague how can a judge say no?

Senator Godfrey: I think the test is supposed to be in the regulations and, certainly, we have been considering that it should be in the act. You should have some criteria.

Mr. Gold: Yes. And we say that there should be time limits. There should be criteria that such warrants should be last resort tools. For instance, for bugging, there should be full disclosure to the judge on such things as the prior steps that have been taken. The warrant should specify the type of activity which the targeted individual is suspected of, so that a judge can make an intelligent decision. It does not become a general warrant. It almost becomes a platitude like motherhood, but general warrants did cause the American revolution.

Senator Frith: On that point your argument, if you were challenging clause 22 under section 8 of the charter, would be that it is unreasonable to authorize search and seizure with a judicial warrant unless there are more tests set out for the judge. Has any case been argued on those grounds? Would such an argument work just as well on the present Criminal Code provisions for issue of warrants, or do you think that the tests are clear there and, if so, could we look at them as a useful guide?

Mr. Gold: Section 443 is considered the model for search warrants. It requires specificity, particularity, time limitations.

Senator Frith: It has never been tested under section 8, though?

[*Traduction*]

Le sénateur Riley: En ce qui a trait aux mandats de main-forte, la Commission de réforme du droit en a récemment recommandé l'abandon. Depuis, le ministre de la Justice a entrepris de déposer une loi supprimant, entre autres, les mandats de main-forte. Cela vous satisfait-il?

M. Gold: J'en suis arrivé à la même conclusion que vous à la lecture des articles de presse. J'ai également appris que les mandats faisaient l'objet d'un moratoire depuis un certain nombre d'années. Nous estimons que si le projet de loi est adopté sous sa forme actuelle, l'article 22 et les articles traitant des mandats judiciaires iraient à l'encontre de la Charte. Je suis sûr que peu après l'adoption du projet de loi, une organisation ou une autre veillera à manifester son opposition à l'égard des articles étant donné qu'ils dérogent à l'article 8 de la Charte, lequel porte sur la perquisition et la saisie injustifiées. Tout en ayant l'apparence d'un mandat judiciaire, lorsque vous considérez la chose, c'est la même différence qui existe entre un chèque d'un montant précis et un chèque en blanc. On demande à un juge de prendre une décision, mais sur quelle information se fondera-t-il, les critères étant si vagues.

Le sénateur Godfrey: Je crois que le gouvernement a l'intention d'adopter des règlements. Nous estimons que ces règlements devraient paraître dans la loi.

M. Gold: Le seul règlement que j'ai pu lire concernait la procédure, mais les critères sont si vagues qu'on se demande comment un juge peut refuser de décerner un mandat.

Le sénateur Godfrey: Je crois que les critères seront dans les règlements et, très certainement, c'est ce que nous recommandons. Des critères sont essentiels.

M. Gold: Oui. Et nous disons qu'il faut fixer des limites dans le temps. Les critères permettraient de ne recourir aux mandats qu'en dernier recours. Dans le cas de micros par exemple, nous estimons que le juge devrait être parfaitement au fait des mesures prises jusque-là notamment, et que le mandat devrait préciser le type d'activité auquel on soupçonne un individu de s'adonner afin que le juge puisse prendre une décision intelligente. Cela ne devient pas un mandat général. Cela va de soi, mais les mandats généraux ont effectivement causé la révolution américaine.

Le sénateur Frith: Si vous vous opposiez à l'article 22 en invoquant l'article 8 de la Charte, votre argument se résumerait-il au fait qu'il n'est pas raisonnable d'autoriser la perquisition ou la saisie au moyen d'un mandat judiciaire à moins de donner au juge des critères de base? A-t-on jugé une affaire quelconque à partir de cet argument? Cet argument s'appliquerait-il aussi bien si l'on invoquait les dispositions du Code criminel relatives à l'émission des mandats, ou estimez-vous les critères clairement énoncés et, le cas échéant, pourrions-nous les considérer comme un guide utile?

M. Gold: L'article 443 est considéré comme le critère idéal pour la délivrance des mandats de perquisition. Il requiert la spécificité, des renseignements précis ainsi que des limites dans le temps.

Le sénateur Frith: Cet article n'a jamais été analysé pas rapport à l'article 8, que je sache?

[*Text*]

Mr. Gold: Not yet, although three decisions have struck down writs of assistance as violating section 8. One case said that it depended on the circumstances. That is an Ottawa case but it is under appeal. I am doing the appeal and, frankly, in view of the Law Reform Commission and the public pronouncements of the minister I would, quite frankly, be astonished if that case didn't go the way of the other two. I think general warrants, writs of assistance and so on are a thing of the past.

Senator Frith: Are writs of assistance the only things that have been run through the section 8 test so far?

Mr. Gold: Yes. There have been some other statutory provisions that have been measured against section 8. There was a case involving search and seizure powers under the Combines Act which the Alberta Court of Appeal declared violated section 8. That is going on review to the Supreme Court of Canada. I think it involves Southam Incorporated and the director of combines. It is an Alberta decision and it is recorded. So I think as a practising lawyer that as far as warrants are concerned the courts are looking to the Criminal Code warrant provisions, section 443, as a motto for what is a reasonable warrant and we would certainly say that that is a proper stand.

The Chairman: I have a question which I have been wanting to ask a criminal lawyer. Perhaps I could summon up my courage to put to you as officers of the court—and I suppose the defence attorney in criminal law is about as important a player in the justice system as it is possible to have—how do you view this field in terms of executive or prosecutorial discretion? It seems to me that we see here, more than in other fields of criminal law, the desirability for the state to let offences of various kinds go unprosecuted for the larger good of more complete investigation or sharing information with allies, or trying to sort out an international terrorist network, or whatever it may be. In other words, in this field almost uniquely, there is a hidden assuumption that there will be cases where offences are not going to be prosecuted, and I am wondering how do you construct some sort of rule of law to govern that?

Mr. Thomas: I do not know whether you can ever conceivably govern that. I would harken back to the question I was asked earlier, which is a question that has been asked throughout your proceedings, and that is: Should this be a separate agency? One could conceive, for instance, of a security intelligence service acting autonomously, not in conjuction with the RCMP—and for the moment I am not speaking about the area of ministerial responsibility. One could see situations where a police force, whether it be the RCMP, the Ontario Provincial Police or a municipal police force, prosecuting or charging somebody for an offence under another statute, whether or not it is a criminal act, and interfering with a network investigation by the Canadian intelligence service. That could happen.

[*Traduction*]

M. Gold: Pas encore, quoique trois décisions ont annulé les mandats de main-forte parce qu'ils dérogaient à l'article 8. Dans un cas, il a été dit qu'il fallait prendre les circonstances en considération. L'affair a été portée devant les tribunaux à Ottawa mais est maintenant en appel. C'est moi qui m'occupe de l'appel et, franchement, à la lumière de l'analyse de la Commission de réforme du droit et des annonces publiques du ministre, je serais bien étonné si cette affaire n'était pas réglée de la même façon que les deux autres. A mon avis, les mandats généraux, mandats de main-forte ou autres, sont dépassés.

Le sénateur Frith: Les mandats de main-forte sont-ils les seuls à avoir été analysés par rapport à l'article 8 jusqu'ici?

M. Gold: Oui. Quelques autres dispositions législatives ont été analysées par rapport à l'article 8. Il y eut un cas de perquisition et de saisie en vertu de la Loi sur les coalitions que la Cour d'appel de l'Alberta a jugé constituer une dérogation à l'article 8. Cette affaire est actuellement entre les mains de la Cour suprême du Canada. Je crois qu'elle concerne Southam Incorporated ainsi que le directeur des coalitions. C'est une décision officielle de la Cour de l'Alberta. Par conséquent, en tant qu'avocat en exercice, dans la mesure où sont concernés les mandats, les tribunaux sont en train d'examiner les dispositions du Code criminel sur les mandats, l'article 443, afin de déterminer ce qui constituerait un mandat raisonnable; nous convenous que cette position est parfaitement valable.

Le président: Je voudrais poser une question à un avocat au criminel. Peut-être pourrais-je rassembler mon courage pour vous demander, à vous, représentants des tribunaux,—et je suppose que l'avocat de la défense au criminel doit jouer le rôle le plus important dans le système judiciaire—quelle est votre opinion sur les pouvoirs discrétionnaires du juge ou du ministère public? Il me semble que nous convenons ici, plus clairement que pour d'autres secteurs du droit criminel, de la nécessité pour un État de ne pas réagir à certaines infractions de divers types afin de s'efforcer de réaliser des enquêtes plus approfondies, de partager des renseignements avec des alliés, de tenter de disloquer un réseau international de terrorristes, etc. En d'autres mots, dans ce secteur presque unique en soi, il nous est permis de croire que dans certains cas des criminels ne seront pas poursuivis, et je me demande comment l'on peut définir une règle de loi qui régisse la situation.

M. Thomas: Je ne sais pas si l'on peut prétendre régir la situation. J'aimerais revenir sur la question que l'on m'a posée plus tôt, question, d'ailleurs, qui a été posée tout au long de vos délibérations: Cet organisme devrait-il être distinct? L'on peut concevoir, par exemple, qu'un service de sécurité agisse d'une façon autonome, sans entretenir de rapport, avec la G.R.C.; pour l'instant, je n'aborde pas la question de la responsabilité ministérielle. On peut prévoir des situations où les forces de l'ordre, qu'il s'agisse de la G.R.C., de la police provinciale de l'Ontario ou d'une police municipale, poursuivront en justice ou accuseront quelqu'un d'une infraction en invoquant une autre loi, qu'il s'agisse ou non d'un code pénal, s'ingérant ainsi dans des enquêtes sur des réseaux que pourrait effectuer le service de sécurité du renseignement canadien. C'est une possibilité.

[*Text*]

Senator Buckwold: Does that not occur now in drug cases?

Mr. Thomas: That is exactly what I was going to say, senator. It does happen. What happens now, in drug cases as in other fairly large matters under investigation, is that the police forces have, in the last number of years, formed joint forces groups in Toronto and in other centres in our province. There is a task force made up of RCMP, the Ontario Provincial Police and the local municipal police forces, and therefore they know what each other is doing; there is a liaison. The danger that I can see with this intelligence service being a seperate branch, unless there is some form of liaison with other police forces, is that there could be counter-productive work going on.

Senator Frith: Are we into Part IV now?

The Chairman: No, not at this point.

Senator Frith: That is, of course, the rationale for Part IV.

Senator Flynn: I am not too sure about that. There is also the other side of that question, whether the agency be obliged to divulge any evidence it had gathered of criminal offences. The way you are speaking, it could keep that evidence to itself and never inform the Attorney General.

Mr. Gold: This was not specifically mentioned in a brief, but there are two categories of illegal acts, by employees and by others. One of the things that struck me is that 21(2), by making the duty to report to the Attorney General for Canada, is really not much of a protection because the people who would generally decide whether to prosecute their wandering employees is the Attorney General for Ontario.

Senator Flynn: Or the other provinces.

Mr. Gold: I am sorry, or the provinces. There is no guarantee that it will ever come to their attention that an employee has committed an offence within their jurisdiction.

Senator Godfrey: You should have greater faith in these bodies. You should not go on the assumption that they are not going to do their job properly.

The Chairman: The interface problem, I understand, is meant to be coped with by the RCMP Special Branch. The prosecution interface, however, interests me. You mentioned the Toronto *Sun* case. That is a very good example of the standard defence that is employed in a security prosecution, namely that, as defence counsel, you immediately call for a disclosure of all sources, whereupon the people who are responsible for security have a real dilemma, because the disclosure of all sources may have a rippling effect.

Mr. Gold: I believe it is called "greymail" in the United States.

The Chairman: That is what it is called: "Greymail."

Senator Frith: What is it called?

[*Traduction*]

Le sénateur Buckwold: N'est-ce pas ce qui se produit dans le cas du trafic des stupéfiants?

M. Thomas: C'est exactement ce que j'allais dire, sénateur. C'est ce qui se produit. Dans le cas du trafic des stupéfiants, comme dans les autres cas importants qui font l'objet d'une enquête, les différents corps de police se sont constitués en groupes au cours des dernières années, à Toronto et dans d'autres centres de notre province. Il existe un groupe spécial composé d'agents de la Gendarmerie royale, de la police provinciale de l'Ontario et des corps de police municipaux, ce qui permet donc une certaine coordination. A mon avis, la création d'un service de renseignement distinct pourrait entraîner le risque d'un travail contre-positif, à moins qu'il n'agisse en liaison avec les autres corps de police.

Le sénateur Frith: En sommes-nous maintenant à la Partie IV?

Le président Non, pas encore.

Le sénateur Frith: C'est ce qui justifie la Partie IV.

Le sénateur Flynn: Je n'en suis pas convaincu. Il y a aussi l'autre côté de la médaille, à savoir si le service serait tenu de divulguer tous les preuves qu'il a recueillis sur des infractions criminelles. Selon vous, il pourrait garder ces renseignements et ne jamais les communiquer au procureur général.

M. Gold: Ceci n'a pas été précisé dans un mémoire, mais il y a deux catégories d'actes illégaux, ceux commis par les employés et par les autres. J'ai été frappé par le fait que l'obligation de présenter un rapport au procureur général du Canada, prévue au paragraphe 21(2), ne représente pas en réalité une grande protection, parce que généralement, la personne qui décide d'intenter une action en justice contre un employé malhonnête est le procureur général de l'Ontario.

Le sénateur Flynn: Ou d'une autre province.

M. Gold: Je m'excuse, ou d'une autre province. Il n'existe aucune garantie que ceux-ci seront mis au courant qu'un employé relevant de leur juridiction a commis une infraction.

Le sénateur Godfrey: Vous devriez avoir plus de confiance dans ces organismes. Vous ne devriez pas présumer qu'ils ne feront pas leur travail comme il faut.

Le président: Si je comprends bien, la division spéciale de la Gendarmerie s'occupe du problème de communication entre les deux. Toutefois, c'est la question des poursuites judiciaires qui m'intéresse. Vous avez parlé de l'affaire du Toronto *Sun.* Voilà un très bon exemple des méthodes de défense utilisées normalement dans des poursuites pour des questions de sécurité, notamment, à titre d'avocat de la défense, vous demandez immédiatement la communication de toutes les sources, ce qui entraîne un dilemme réel pour les personnes responsables de la sécurité, étant donné que la divulgation de toutes les sources peut avoir de grandes répercussions.

M. Gold: Je crois que c'est ce qu'on appelle «greymail» aux États-Unis.

Le président: C'est exact.

Le sénateur Frith: Comment appelle-t-on cela?

[*Text*]

Mr. Gold: "Greymailing" as opposed to "blackmailing". The Americans are away ahead of us in their terminology.

Senator Frith: They are so poetic.

The Chairman: Therefore, a significant number of matters that would be prosecuted are not prosecuted because, in the final analysis, it is considered to be in the interests of security that that should not be done. I wonder whether, in the final analysis on this sort of thing, you do not have to do just what we are proposing should be done, and that is to rely upon decision-makers taking responsibility for their decisions all the way to the top. In other words, all the way to the Attorney General or to the minister or whatever it may be, because uniquely in this field as opposed to others, you have that kind of problem.

Mr. Thomas: I think you have to presume that any security intelligence service you set up will be responsible. If there is ministerial responsibility, if your committee recommends changes to make this service responsible to a minister of the government and there are the proper checks and balances, I would think then that one has to presume that they are going to function not in a complete vacuum; that there will be some liaison with police forces. One has to assume that, when there is some communication from a security service to the RCMP or any other police force, indicating that they are dealing with a certain matter, if that is what they choose to do, and warning them not to swoop in and break up an investigation of that service, that there would be some co-operation. As the senator said, this happens in drug matters all the time. A lot of transactions will go on on a daily basis where there are sales of cocaine going on and going on, and they never stop until the authorities try and grab the biggest person. That goes on all the time.

The Chairman: Let us move now to Senator Frith's Part IV: To whom does this sort of decision belong? In the Official Secrets Act, it is reserved to the Attorney General of Canada; in drugs, it is concurrent and, in practice, with the larger international rings, I understand it is, de facto, the Attorney General of Canada.

Senator Frith: Combines is another one.

The Chairman: Yes, combines is another one. Is this decision that we are talking about a decision of security or a decision of justice?

Mr. Thomas: You would have to know more about the factual situation to answer that. I do not think you can answer that question in a vacuum. In some cases, it might be security; in other cases it might be justice, and in many cases it might be both, so you should build in concepts that would permit a liaison.

The Chairman: So you would not favour the takeover; the grab, as some people call it, but you might consider concurrence?

Mr. Thomas: I would consider concurrence.

[*Traduction*]

M. Gold: «Greymailing» par opposition à «blackmailing». Les Américains sont beaucoup plus avancés que nous dans leur terminologie.

Le sénateur Frith: Ils sont si poétiques.

Le président: Par conséquent, un grand nombre de questions qui pourraient faire l'objet de poursuites, ne le sont pas, parce qu'en dernière analyse, on juge que c'est mieux ainsi du point de vue sécurité. Je me demande si dans ces cas, il ne serait pas préférable de procéder comme vous l'avez proposé, soit de se fier au fait que les personnes responsables des décisions en assument complètement la responsabilité. En d'autres termes, on devrait aller jusqu'au procureur général ou au ministre, ou quelque autre personne, parce que c'est uniquement dans ce secteur que se pose ce genre de problèmes.

M. Thomas: A mon avis, il faut compter sur le fait que si l'on met sur pied un service du renseignement de sécurité, celui-ci assumera ses responsabilités. Si la responsabilité est au niveau ministériel, si votre Comité recommande que ce service relève d'un ministre et qu'il y a en place des mécanismes raisonnables de poids et de contrepoids, je crois alors que ce service ne fonctionnera pas dans un isolement complet; il y aura communication avec les corps de police. Lorsqu'un service de sécurité avertit la gendarmerie ou tout autre corps de police qu'il traite d'une certaine question, si c'est la façon qu'il a choisie d'agir, et leur demande de ne pas faire de descente afin de ne pas nuire à l'enquête, il faut alors supposer qu'il y aura une certaine coopération. Comme l'a dit le sénateur, c'est toujours ce qui se produit dans le cas du trafic de stupéfiants. Un grand nombre de transactions ont lieu chaque jour où l'on vend de la cocaïne, et personne n'est arrêté avant que les autorités aient mis la main sur le chef. Et c'est ainsi que cela se passe tout le temps.

Le président: Passons maintenant à la Partie IV dont a parlé le sénateur Frith. Qui a la responsabilité de prendre ce genre de décision? Dans la Loi sur les secrets officiels, c'est le procureur général du Canada; dans le cas du trafic de stupéfiants il y a compétence simultanée des deux et, en pratique, en ce qui concerne le trafic international de stupéfiants, je crois qu'en fait c'est le procureur général du Canada.

Le sénateur Frith: C'est la même chose pour les coalisions.

Le président: Vous avez raison. Cette décision dont nous parlons, est-ce une décision en matière de sécurité ou de justice?

M. Thomas: Il faudrait connaître les faits plus en détails pour être en mesure d'y répondre. Je ne pense pas que l'on puisse répondre à cette question sans connaître les détails. Dans certains cas, il s'agit de sécurité; dans d'autres cas ce peut être une question de justice, et même parfois ce peut être les deux; donc il faut prévoir des dispositions qui permettraient d'établir un lien entre les deux.

Le président: Vous ne préconisez donc pas une prise en charge complète; mais vous seriez d'accord sur une compétence simultanée des deux?

M. Thomas: C'est à envisager.

[*Text*]

The Chairman: That is not to trick you. I am really putting the dilemma to you.

Mr. Thomas: I can understand the dilemma.

Senator Flynn: The word "concurrence" is a bit obscure. What I have in mind is the word "intervention".

The Chairman: I am not trying to make it precise—

Senator Frith: Referring to Part IV, you are seeking exclusive conduct or control by the Federal Government of really anything that comes up. They say the very fact that it involves security means it has a national dimension and therefore the Federal Government should have control and you just do not do anything unless they authorize it.

Senator Flynn: As long as the police corps are not involved, it is not the objective of the agency to prosecute. If it keeps it to itself, then the police corps are informed and the problem of laying charges does not arise.

Senator Frith: I agree.

The Chairman: It is not simply acts of crime by members of the force that people object to.

Senator Flynn: I am not speaking of that but the evidence they may gather of crimes. If they keep it to themselves, then the police corps are not involved and the problem of laying charges does not arise.

Mr. Thomas: Our association is against anything that prevents crimes being prosecuted.

Senator Flynn: Self-interest, yes, but I would suggest that if they gather that kind of an intelligence and do not transmit it to the police corps it is because they have in mind going further and not jeopardizing the ultimate result of their work.

The Chairman: Inevitably, as soon as they bring in the special branch—this is one of the reasons that is pleaded as an advantage to the special branch—which they have to do in order to make use of clause 22, warrants as amended and changed and so on, at that moment the information with regard to the offence is in the hands, certainly, of a peace officer or peace officers.

Senator Frith: Mr. Chairman, I agree with Senator Flynn and you on that. What triggered my interest in Part IV was the example which Mr. Thomas gave which, if I understood it correctly, was that there would be cases where someone quite correctly and properly in a municipal police force would prosecute somebody for doing something, and as he put it, will enter a network of security investigation being done. In that case I understood the evidence to be perceived from the department and the minister that that is one of the cases that motivates them to ask for exclusivity or the right to say they you cannot prosecute that case and do not prosecute that case because you are going to interfere with the network, as you

[*Traduction*]

Le président: Mon but n'est pas de vous mettre dans l'embarras. Je ne fais en réalité que vous soumettre le dilemme.

M. Thomas: Je comprends le dilemme.

Le sénateur Flynn: L'expression «compétence simultanée» est un peu obscure. Ce que j'avais plutôt à l'esprit c'était le mot «intervention».

Le président: Je n'essaie pas de préciser . . .

Le sénateur Frith: Si nous revenons à la Partie IV, vous cherchez à donner au gouvernement fédéral un contrôle exclusif sur toutes ces questions parce qu'en réalité le fait même qu'il s'agisse de sécurité a une dimension nationale; par conséquent, le gouvernement fédéral exercerait un contrôle et rien ne pourrait se faire sans son consentement.

Le sénateur Flynn: Tant que le corps de police ne sont pas en cause, le service n'a pas l'intention d'intenter des poursuites. S'il garde secrets les renseignements qu'ils détient, alors les corps de police n'en sont pas informés et le problème des poursuites ne se pose pas.

Le sénateur Frith: Je suis d'accord.

Le président: Ce n'est pas seulement contre les actes criminels par les membres du service auxquels la population s'objecte.

Le sénateur Flynn: Je ne parle pas de cela, mais plutôt de la collecte d'informations, concernant des infractions criminelles, par le service de sécurité. Si celui-ci garde ces renseignements pour lui-même, alors les corps de police ne sont pas impliqués et la question des poursuites ne se pose pas.

M. Thomas: Notre association est contre l'adoption de toute mesure qui empêcherait d'intenter des poursuites lorsqu'il y a infraction.

Le sénateur Flynn: Bien entendu, mais je dirais que si le service recueille ce genre de renseignements et ne les transmet pas au corps de police, c'est parce qu'il a l'intention d'aller plus loin et qu'il ne veut pas faire quoi que ce soit qui puisse nuire aux résultats de l'enquête.

Le président: Inévitablement, dès l'intervention de la division spéciale—c'est une des raisons que l'on invoque comme avantage de la division spéciale—et c'est ce qu'il faut faire pour déclencher la mise en application de l'article 22, les mandats modifiés, changés, etc.—les renseignements concernant l'infraction sont entre les mains d'un ou de plusieurs agents de la paix.

Le sénateur Frith: Monsieur le président, je suis d'accord avec vous et avec le sénateur Flynn. Ce qui a soulevé mon intérêt dans la Partie IV a été l'exemple que nous a cité M. Thomas selon lequel, si j'ai bien compris, il y aurait des cas où un agent d'une police municipale intenterait des poursuites, avec raison et tout à fait légalement, contre quelqu'un ayant commis une infraction, et, comme il l'a dit, l'agent se trouverait ainsi à entrer dans un réseau d'enquête de sécurité. Dans un cas comme celui-ci, je comprends que les renseignements communiqués au ministère et au ministre puissent les motiver à demander de ne pas intenter de poursuites parce que cela pourrait nuire à la poursuite de l'enquête. Croyez-vous que

[*Text*]

call it—the whole fabric of the investigation. In that case do you think that the federal government or the Attorney General should have the right to say that you must not prosecute without their consent, or should it be "concurrence," to use the word the chairman used?

Mr. Thomas: As Mr. Gold points out, there is going to be an issue of constitutional validity of that. That is a point that has to be considered. Every day, as Senator Flynn would know, the Minister of Justice has to deal with the Attorney General of each province on matters of complete sensitivity, and he would know more about that than I do. Even if the security intelligence service is set up as a separate organization from the RCMP, if it is responsible to the Attorney General of Canada, or if that is the minister who is responsible in the house, that that form of liaison would still go on. I am sure the provincial Attorneys Gen would like that put in the legislation so that they would have some legislative support for what probably goes on in any event. Because it is a national problem, I can understand the Attorney General of Canada wanting to have it to himself, but it seems to me that once again it comes down to the question of what is wrong. Whom does it offend if the Attorney General of Canada has to have consultations and concurrence jurisdictions in that area with the Attorneys Gen of the provinces. Once again, are we going to say that the Attorney Gen for the province is somehow not a person who can be trusted or consulted?

To get back to some of the definitions that are in this act, if this act were better drawn and if it had taken into acount a number of the recommendations of the McDonald Commission and a number of the recommendations that you have heard here over the past few weeks, it might be a different thing to talk about the Attorney General of Canada in Part IV having the sole jurisdiction. I do not think you can answer that. At least, we cannot answer that in the light of what we see here. I can understand why the Attorney General of our province was concerned about that.

Senator Lapointe: I found your brief very positive and constructive. You were very sensitive to the Charter of Rights, but I hope that you do not think that all Canadians are little angels. You are the ones who know that the contrary is so.

Mr. Gold: If they were angels, we would be out of work.

Mr. Thomas: We have to live in this society as well as anyone else, and I think we say in our brief that we recognize the very serious problem and dilemma that you are dealing with here.

If I might be permitted to make this comment as seriously as I can, this legislation is really not very well drawn. The most you can say for it is "nice try but not anywhere near good enough." I say that respectfully. In an area like this, this bill should go back with a lot of recommendations from this

[*Traduction*]

dans ce cas, le gouvernement fédéral ou le procureur général, devrait avoir le droit de donner ordre de ne pas intenter de poursuites sans son consentement ou devrait-il y avoir «compétence simultanée» des deux, selon le terme qu'a utilisé le président?

M. Thomas: Comme l'a souligné M. Gold, il s'agit d'une question de validité constitutionnelle. Voilà le point à étudier. Chaque jour, comme le sait le sénateur Flynn, le ministre de la Justice a l'occasion de communiquer avec le procureur général de chacune des provinces concernant des questions très complexes, et il en sait plus que moi à ce sujet. Je ne vois aucune raison pour que ce genre de communication ne continue pas, simplement parce que le service du renseignement de sécurité serait un organisme distinct de la Gendarmerie royal, et qu'il relèverait du procureur général du Canada, ou du ministre responsable devant la Chambre. Je suis sûr que les procureurs généraux des provinces voudraient que ce soit stipulé dans la loi afin qu'ils puissent l'invoquer dans les cas qui se présenteront probablement de toute façon. Étant donné qu'il s'agit d'un problème d'envergure nationale, je comprends que le procureur général veuille s'en occuper lui-même, mais il me semble qu'encore une fois nous revenons à la question fondamentale de savoir ce qui est juste. Qui peut être offensé du fait que le procureur général du Canada ait des consultations avec les procureurs généraux des provinces et qu'il y ait compétence simultanée des deux. Encore une fois, allons-nous dire que les procureurs généraux des provinces sont en quelque sorte des personnes en qui l'on ne peut avoir confiance ou que l'on ne peut consulter?

Pour revenir à certaines des définitions du projet de loi, si elles étaient plus claires et si l'on avait tenu compte d'un certain nombre des recommandations de la commission McDonald et des autres qui ont été faites ici au cours des quelques dernières semaines, on pourrait peut-être voir sous un aspect différent cette disposition de la Partie IV qui confère tous les pouvoirs au procureur général du Canada. Je ne pense pas que vous puissiez répondre à cette question. Du moins nous ne pouvons le faire à la lumière de ce que nous voyons ici. Je comprends pourquoi le procureur général de notre province s'inquiétait.

Le sénateur Lapointe: J'ai trouvé votre mémoire très positif et instructif. Vous avez porté une attention particulière à la Charte des droits, mais j'espère que vous ne pensez pas que tous les Canadiens sont des anges. Vous êtes bien placés pour savoir que le contraire est aussi vrai.

M. Gold: S'ils étaient tous des anges, nous serions au chômage.

M. Thomas: Nous devons vivre dans cette société comme tout le monde, et je crois avoir dit dans le mémoire que nous reconnaissons la gravité du problème et le dilemme dans lequel vous vous trouvez ici.

Si vous me permettez de faire une observation très sérieuse, je suis d'avis qu'en réalité ce projet de loi n'est pas bien rédigé. Tout ce que je puis dire c'est qu'il s'agit d'un projet où l'on a mis de la bonne volonté mais qu'il n'est en aucune façon satisfaisant. Je dis cela respectueusement, et je crois que dans

[*Text*]

committee. With all the experience that is here, with the number of people like Senator Frith, who is a lawyer I have known for many years, I think that this Committee is a wonderful place for this bill to be tested, if I may say so. We urge you to send it back with a lot of recommendations and then we may get some legislation that will protect the country. The citizens of this country do not know much about what this bill is trying to do.

Senator Frith: Before these gentlemen leave, are we satisfied that we have heard everything on clause 21? I am referring to the McLeod report and also whether clause 21 is, in effect, the codification. Do you know what I am talking about? Have you read the McLeod report?

Senator Godfrey: This is the first time that I have decided that I have heard enough about it.

Senator Flynn: Page 9 and 10 of their brief deals with it.

Senator Frith: I noticed that. You are aware of the McLeod report. It gives some support to the position taken by the Minister of Justice, namely that clause 21 is really just a codification of the present law and that the agents here are just being given the same rights as a peace officer would have under clause 25.

Senator Flynn: You mentioned that under clause 25 the mandate is very restrictive, whereas here the mandate of the agency is wide.

Senator Frith: We are perhaps spending too much time on clause 21. The real concern, as I see it, is not so much with having a clause like clause 21, but rather that the protection that is given is given to do matters authorized by this act, and that what is being authorized is too wide.

Mr. Gold: I think it goes beyond that, senator. In terms of distinguishing between means and ends, we agree that the ends are far too wide, but this seems to take on a life of its own, as I read it. When I look at section 25 of the Criminal Code, it is quite clear. It is drafted in a way that puts things in the right order when one is required or authorized to do something by the law. However, as clause 21 is drafted, two decades from now when these deliberations are forgotten, someone will come along and say that clause 21 authorizes him to do whatever is required.

Senator Frith: Only if it is reasonable. I take it that the words "necessary to enable them to perform . . . " are the words that you take exception to?

Mr. Gold: " . . . the duties and functions of the service," all of the duties and functions.

Senator Frith: The duties and functions of the service, however, are authorized by the act. Therefore, the operatives are entitled by law to perform them. The concept of clause 21 of this bill is the same as the concept of section 25 of the

[*Traduction*]

un domaine comme celui-là, ce projet de loi devrait être renvoyé avec un grand nombre de recommandations de la part du Comité. Avec toute l'expérience que l'on possède ici, comme celle du sénateur Frith qui est avocat et que je connais depuis de nombreuses années, je crois que l'on ne peut trouver un meilleur endroit pour étudier ce projet de loi, si vous me permettez de m'exprimer ainsi. Mais nous vous demandons instamment de le renvoyer avec de nombreuses recommandations et peut-être qu'alors nous aurons une loi qui protégera le pays. Nos concitoyens ignorent l'objectif exact de ce projet de loi.

Le sénateur Frith: Avant que ces messieurs nous quittent, sommes-nous convaincus d'avoir étudié à fond l'article 21? Je fais allusion au rapport McLeod et aussi si l'article 21 constitue, en fait, une codification. Vous savez de quoi je parle? Avez-vous lu le rapport McLeod?

Le sénateur Godfrey: C'est la première fois que je puis dire que j'en ai assez entendu parlé.

Le sénateur Flynn: Les pages 9 et 10 du mémoire traitent de cette question.

Le sénateur Frith: Je l'ai remarqué. Vous savez que le rapport McLeod approuve d'une certaine façon la position adoptée par le ministre de la Justice, notamment, que l'article 21 ne constitue qu'une codification de la loi actuelle et que les droits qui seraient conférés aux agents seraient les mêmes que ceux dont jouissent les agents de la paix aux termes de l'article 25.

Le sénateur Flynn: Vous avez dit qu'aux termes de l'article 25, le mandat est très restrictif tandis que celui du service serait très vaste.

Le sénateur Frith: Nous passons peut-être trop de temps sur l'article 21. La préoccupation réelle, telle que je la vois, ne consiste pas surtout à avoir un article comme celui-ci, mais elle se rapporte plutôt au fait que la loi prévoit des pouvoirs trop vastes sous prétexte d'assurer la protection des personnes chargées de l'application de la loi.

M. Gold: Je suis d'avis que cela va plus loin, sénateur. Si l'on veut faire une distinction entre la fin et les moyens, nous convenons que la fin est trop vaste, selon la façon dont je le lis. L'article 25 du Code criminel est très clair. Il définit ce que quiconque est, par la loi, obligé ou autorisé à faire. Toutefois, selon la façon dont l'article 21 est rédigé, quelqu'un pourrait, dans 20 ans, lorsque ces délibérations seront oubliées, prétendre que l'article 21 l'autorise à prendre les moyens nécessaires dans l'exercice de ses fonctions.

Le sénateur Frith: Seulement des actes raisonnables. Est-ce l'expression «en vue de l'exercice des fonctions . . . » à laquelle vous vous objectez?

M. Gold: « . . . exercice des fonctions», c'est-à-dire toutes les fonctions.

Le sénateur Frith: Les fonctions du service sont cependant autorisées par la loi. Par conséquent, les agents sont autorisés par la loi à les exercer. Le concept de l'article 21 du projet de loi est le même que celui de l'article 25 du Code criminel.

[*Text*]

Criminal Code. We come back, then, to the mandate being too wide. It is not that the agents should not have the right to take such reasonable actions as are reasonably necessary to enable them to perform the duties and functions of the service, but that the duties and functions of the service are too wide, in your view. If those duties and functions suited you better, would that clause not be all right?

Mr. Thomas: Clause 21 would take on a different context if the mandate were more clear and precise, there is no question about that. I believe that clause 21 really says that, notwithstanding the mandate, the operatives are still protected because they could say that they interpret the mandate in such a way that it was reasonable for them to do certain things. We are saying here that section 25 of the Criminal Code is reasonable. We do not agree with the conclusion of the McLeod report that clause 21 is a codification of the existing law. We say that section 25 of the Criminal Code is much preferable. It is clear to the average person and to lawyers, and is something which should be incorporated in this bill.

The Chairman: It is not simply section 25 that you are referring to, I take it, but section 25 and the judicial interpretation which has gone along with section 25?

Mr. Thomas: Yes.

Mr. Gold: The reason I say that clause 21 can be interpreted to have a separate existence is this: section 25 of the Criminal Code talks about what a person is required or authorized by law to do. It is, therefore, fairly specific. On the other hand, clause 21 of this bill talks about duties and functions under the bill, which can be expressed at a fairly high level of generality; namely, to catch spies. One can argue that a lot of things are reasonably justified as being reasonably necessary to enable an agent to do something down the road. It can be further removed from that which the act allows him to do, whereas, under section 25 of the Criminal Code, that cannot be the case because its starting point is: What is he required or authorized by law to do? With respect to section 25, one can ask this question: What is the officer authorized or required by law to do? One can then compare that with what he is doing. That must be a very specific comparison. We cannot, by describing things generally, link the two and say that what he did illegally today would have helped him, two years down the road, to fulfil his duty under the act.

Senator Frith: I still maintain that that comes under the mandate of the bill.

Mr. Thomas: As we have said in our brief, the mandate clearly has to be changed. We are assuming—and perhaps we should not assume—that the committee is sympathetic to the submissions it has had to date that the mandate is far too broad. If this bill can be salvaged at all—which I doubt, with respect—the mandate has to be changed.

Mr. Gold: Perhaps I could take one more carck at it. The difference is this: the duties and functions are the ends, under the act. When section 25 of the Criminal Code talks about what a person is required or authorized by law to do, it is talking about the means that he can use to catch criminals.

[*Traduction*]

Nous revenons donc au fait que le mandat est trop vaste. Il ne s'agit pas du fait que les agents sont fondés à accomplir des actes justifiables en vue de l'exercice des fonctions du service, mais plutôt du fait que les fonctions du service sont trop vastes, à votre avis. Si ces fonctions étaient plus conformes à vos idées, cet article ne serait-il pas acceptable?

M. Thomas: L'article 21 serait vue dans un contexte différent si le mandat était plus clair et plus précis, il n'y a aucun doute à ce sujet. Je crois que l'article 21 dit en réalité qu'en dépit du mandat, les agents sont encore protégés parce qu'ils peuvent l'interpréter de façon à ce que leurs actes soient justifiables. Nous disons que l'article 25 du Code criminel est raisonnable. Nous ne sommes pas d'accord avec la conclusion du rapport McLeod voulant que l'article 21 soit une codification de la loi actuelle. Nous disons que l'article 25 du Code criminel est beaucoupo mieux. Cet article est clair pour les citoyens ordinaires et pour les avocats, et devrait être inclus dans le présent projet de loi.

Le président: Ce n'est pas simplement à l'article 25 que vous faites allusion, je suppose, mais à l'article 25 et à l'interprétation juridique que l'on a donné à cet article?

M. Thomas: Oui.

M. Gold: La raison pour laquelle je dis que l'article 21 peut-être interprété différemment est que: l'article 25 du Code criminel stipule ce que quiconque est, par la loi, obligé ou autorisé à faire. Il est, par conséquent, très précis. Par contre, l'article 21 du projet de loi parle de l'exercice des fonctions aux termes du projet de loi, qui peuvent être définies d'une façon très générale; notamment, arrêter des espions. On peut prétendre que beaucoup d'actes sont justifiables, étant raisonnablement nécessaires, pour permettre à un agent d'exercer ses fonctions. On peut même supprimer ce que lui permet la loi tandis qu'aux termes de l'article 25 du Code criminel, cela ne pourrait se faire parce que cet article commence par: Ce que quiconque est, par la loi, obligé ou autorisé à faire. En ce qui concerne l'article 25, on peut se poser la question: Un agent est, par la loi, obligé ou autorisé à faire quoi? On peut alors comparer cela à ce qu'il fait. Voilà une comparaison très précise. On ne peut pas, en décrivant les choses d'une façon générale, établir un lien entre les deux et dire qu'un acte illégal commis aujourd'hui, aurait été légal dans deux ans, par exemple, dans l'exercice de ses fonctions aux termes de la loi.

Le sénateur Frith: Je soutiens quand même que cela relève du mandat conféré par le projet de loi.

M. Thomas: Comme nous le disons dans notre mémoire, il est indispensable de modifier ce mandat. Nous présumons—peut-être à tort—que le Comité est d'accord avec les mémoires qu'il a reçus jusqu'à maintenant, selon lesquels le mandat est beaucoup trop vague. Pour que ce projet de loi survive—ce dont je doute—il faudra modifier le mandat.

M. Gold: J'aimerais ajouter encore un mot. La différence est que selon la loi, les fonctions sont la fin. Quand l'article 25 du Code criminel stipule ce que quelqu'un est légalement tenu ou autorisé à faire, il s'agit des moyens qu'il peut utiliser pour prendre des criminels. Selon le Code criminel, c'est sa fonc-

[*Text*]

That is his function under the Criminal Code. By linking it specifically to the means he uses, there is far less room for illegal acts to be justified. The difference is captured in the idea that clause 21 has a life of its own. Illegal acts which could be sheltered under clause 21 could not be sheltered under section 25 of the Criminal Code.

Senator Frith: Basically, however, if the security agents are given the same right as that of a peace officer under section 25 of the Criminal Code, you would be satisfied?

Mr. Gold: Yes.

Senator Flynn: You are referring to the agent's function in gathering intelligence?

Senator Frith: I am referring to the agent's doing whatever it is he is authorized to do.

Mr. Gold: There again, you are debating the scope of the powers under Bill C-157.

Senator Frith: That is right; whatever he ends up being authorized to do, he should be able to do under that section, at all times reserving your objections as to how much it is that he is authorized to do.

The Chairman: Mr. Thomas, you have said several times that the whole draft ought to be chucked out, and I wonder if that is not simply rhetoric? We have a certain institution—we have a mandate, powers, controls and review. You can go through the side titles of the bill and see that you will pretty well have to have all of them in any conceivable statute. I take it the framework, no matter what bill you come forward with, is going to be pretty much the same. Granted that, within the bill—in the guts of it that really matter—there may be a requirement for massive change, I take it that we are still going to return, ultimately, with something which, in structural terms, is not that much different? I say this because if you see any structure which is different and which, in your view, should appeal to us, I would be extremely grateful to hear about it.

Mr. Thomas: I cannot really comment on this point other than to say that there are bridges and there are bridges. They may both go from point A to point B. The foundations might be weak, although they may look like a bridge; they may have a superstructure similar to that of a bridge and they may be called a bridge, but they may accomplish nothing other than to go from point A to point B. I think that any bill will look the same.

I think the ultimate problem of this committee will be: Are we going to redraft this legislation or are we going to send it back whence it came and let them try again? To me, that is a decision that your committee will have to make. I would say that the massive changes will have to be made some place, either here or back where it came from

The Chairman: Thank you very much for appearing today. Honourable senators, shall we append the brief?

Hon. Senators: Yes.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

tion. En établissant un lieu précis avec les moyens utilisés il devient beaucoup plus difficile de justifier des actes illégaux. La différence se trouve dans la motion que l'article 21 à une vie propre. Des actes illégaux que l'article 21 pourraient justifier ne pourraient l'être par l'article 25 du Code criminel.

Le sénateur Frith: Toutefois, fondamentalement, si les agents de sécurité se voient accordés les mêmes droits qu'un agent de la paix par l'article 25 du Code criminel, seriez-vous satisfait?

M. Gold: Oui.

Le sénateur Flynn: Vous parlez de la fonction de l'agent au niveau du renseignement?

Le sénateur Frith: Je parle de tout ce que l'agent est en droit de faire.

M. Gold: Là encore, vous discutez de l'étendue des pouvoirs aux termes du bill C-157.

Le sénateur Frith: C'est exact; peu importe ce qu'il est autorisé à faire, l'autorisation devrait être visée par cet article, pour réserver en tout temps vos objections au sujet de ce qu'il est autorisé à faire.

Le président: Monsieur Thomas, vous avez dit à plusieurs reprises que l'ensemble du projet devrait être abandonné, et je me demande si vous ne parliez pas simplement en théorie. Nous avons une certaine institution, nous avons un mandat, des pouvoirs, des contrôles et un organisme de surveillance. Vous pouvez lire les titres dans la marge du projet de loi et constater que vous êtes pratiquement obligé de les avoir tous dans une loi ou une autre. Je crois que l'essentiel, peu importe le projet de loi, sera sensiblement le même. Cela dit, je crois que le bill—les questions qui importaient vraiment—devra subir d'importantes modifications. Je crois que nous finirons quand même avec un texte dont la structure ne sera pas tellement différente. Je vous dis cela parce que, si vous voyez une structure différente qui pourrait à votre avis nous intéresser, je vous serais très reconnaissant de nous en parler.

M. Thomas: Je ne peux vraiment dire quoi que ce soit à ce sujet sinon que les ponts ne sont pas tous pareils. Tous peuvent relier un point A à un point B. Il se peut que les fondations d'une structure soit faible, même si elle peut ressembler à un pont; elle peut avoir une superstructure semblable à celle d'un pont et on peut dire que c'est un pont, mais il se peut que sa seule utilité soit de relier un point A à un point B. Je crois que tous les projets de loi à ce sujet se ressembleraient.

A mon avis, le problème que le comité devra résoudre à la fin sera le suivant: Allons-nous rédiger à nouveau ce projet de loi ou allons-nous le renvoyer d'où il vient et les laisser essayer à nouveau? A mon avis, c'est une décision que devra prendre votre Comité. Je suis d'avis que d'importantes modifications devront être apportées, que ce soit ici ou ailleurs.

Le président: Merci beaucoup d'être venu aujourd'hui. Honorables sénateurs, devons-nous annexer le mémoire?

Des voix: Oui.

La séance est levée.

APPENDIX "13-A"

B.C. CIVIL LIBERTIES ASSOCIATION PRELIMINARY REPORT ON BILL C-157

August 1983

White the B.C. Civil Liberties Association recognizes the need for national security, it is not clear to us that any special security service is needed to preserve and protect it. What threats to national security are suitably omnipresent to call for such a standing service? Why cannot the R.C.M.P. handle such threats? We are open to instruction here, and hence not irrevocably opposed to the institution of such a service; but we would like to see the need demonstrated, and do not find that it anywhere has been. We are, however, irrevocably opposed to the terms under which the proposed security service is set up. We have concerns about the service's mandate, management, and functions.

Our discussion is confined to an examination of the main points and general principles underlying the establishment in Bill C-157 of a special security service. Our reservations about the legitimate need for such a service, and our opposition to the enormous intrusive powers granted under this Bill, will not be met by minor modification of this proposal. Thus, we have not endeavored to provide a constructive critique of the specific terms of the proposed legislation. It is our view that Bill C-157 must be withdrawn and that the need for a special security service be demonstrated, before another legislative initiative of this sort is considered.

Mandate of Service

The basic function of the service is to monitor and combat threats to the secutiry of Canada. But what constitutes such a threat is defined in a way that will subject to surveillance and potential control a whole host of organizations. For example, according to the sec. 2 definition of "threats to the security of Canada", item (b), the entire Peace Movement would be so subject; according to item (c), any Marxist-Leninist organizations; and according to item (d), any movement to abolish the Senate. The possibility of such intrusions is severely detrimental to the delicate atmosphere needed for freedom of speech and association to flourish. Given the importance of these freedoms to any democratic society, and the lack of any demonstrated need to abridge them in the way proposed, we thus think that the mandate of the proposed service is too broad.

Management of Service

We are concerned here by two matters. First, the secrecy in which the general directions governing the service will be kept. Sec. 6(1) authorizes the Minister to issue such directions to the Director, but, according to sec. 6(4), they may not be made available to the public. We can understand the need for secrecy in particular matters, but general directions seem to

APPENDICE «13-A»

ASSOCIATION DES LIBERTÉS CIVILES DE LA C.-B. RAPPORT PRÉLIMINAIRE SUR LE PROJET DE LOI C-157

Août 1983

Bien que l'Association des libertés civiles de la C.-B. reconnaisse la nécessité d'assurer la sécurité nationale, elle est loin d'être certaine qu'un Service de sécurité spécial soit requis à cette fin. Y a-t-il des menaces à la sécurité nationale tellement omniprésentes qu'elles commandent la création d'un Service permanent? Pourquoi la G.R.C. ne pourrait-elle faire face à ces menaces? Étant ouverts aux idées nouvelles, nous ne sommes donc pas irrévocablement opposés à la création de ce Service, mais nous aimerions qu'on nous en démontre la nécessité, ce qui ne semble pas avoir été fait. Toutefois, nous sommes irrévocablement opposés aux conditions dans lesquelles est mis sur pied le Service de sécurité proposé. Nous avons des préoccupations quant au mandat, à la direction et aux fonctions de ce Service.

Notre mémoire se limite aux points principaux et principes généraux sous-jacents à la création d'un Service de sécurité spécial aux termes du projet de loi C-157. Nos réserves concernant la nécessité légitime d'un tel Service et notre opposition aux énormes pouvoirs d'intrusion conférés par ce projet de loi ne pourraient être balayées par des amendements mineurs. Ainsi, nous n'avons pas cherché à présenter une critique constructive des divers points du projet de loi. Nous estimons que le projet de loi C-157 doit être retiré et qu'il faudrait démontrer la nécessité d'un Service de sécurité spécial avant d'envisager une autre mesure législative semblable.

Mandat du service

La fonction de base du Service consiste à surveiller et à combattre les activités qui menacent la sécurité du Canada. Mais la définition des menaces est telle qu'une foule d'organisations seront assujetties à une surveillance, voire à un contrôle. Par exemple, aux termes de la définition de «menaces envers la sécurité du Canada», alinéa b), ce serait cas de tout le mouvement pour la paix; aux termes de l'alinéa c), ce serait le cas de toute organisation marxiste-léniniste et aux termes de l'alinéa d), de tout mouvement visant à supprimer le Sénat. La possibilité de telles intrusions est extrêmement préjudiciable à l'atmosphère délicate nécessaire pour que s'épanouisse la liberté de parole et d'association. Vu l'importance de ces libertés dans une société démocratique, et comme on n'a absolument pas démontré la nécessité de les réduire de la manière proposée, nous estimons que le mandat du Service proposé est trop vaste.

Direction du service

A cet égard, deux questions nous préoccupent. Premièrement, le secret qui entoure les instructions générales régissant le Service. Le paragraphe 6(1) autorise le ministre à donner au directeur de telles instructions, mais celles-ci pourraient ne pas être divulguées au public aux termes du paragraphe 6(4). Nous pouvons comprendre la nécessité du secret pour des

concern matters of public policy, and hence cannot properly be kept from any self-governing people.

We also find sec. 6(3) objectionable in that its effect is to make the service not responsible to the Minister on matters of the greatest sensitivity and importance. We appreciate the desire to free the service from the possibility of political abuse, but we also think that any governmental body should be accountable to elected officials in proportion to the power it has, and that this principle takes precedence in this case.

We note, also, that interference in the affairs of the security service for partisan political purposes is greatly enhanced in that the appointment of the Director, Inspector Gen, and Review Committee is carried out by a small group of elected officials within government, the Cabinet, who may simply follow the recommendations of the Solicitor Gen in making these appointments. Clearly, if the security service is to be free from political manipulation—and, just as importantly, to be seen to be free from such manipulation—a better mechanism for appointing these officials must be sought which would avoid the present "in-house" nature of making these appointments.

The service, it is also to be noted, is granted enormous powers, to which we now pass.

Functions of Service

We have three main areas of worry about the powers of the service. The first concerns the collection of information. Under sec. 14(2), the service is allowed to accumulate and monitor any information without restriction, for there is nothing which cannot be regarded as relevant to "the political, economic and social environment within Canada and matters affecting that environment". This would make one's reading matter, record library, video collection, writings, teaching, etc. suitable objects of surveillance, and allow the service to look into how one spends one's leisure time and with whom. The threat to the right to privacy, freedom of speech, and freedom of association is obvious and substantial. Section 14(3) is no doubt designed to take some of the sting out of this, but that section is puzzling. Does it exclude from the possibility of surveillance anyone who participates "in lawful advocacy, protest or dissent" but who is otherwise above suspicion, even though what they are doing or saying may be a matter which is relevant to "the political, economic and social environment within Canada"? If so, what is the force of "Nothing in this Act" in section 14(2)? If not, what is the force of the same phrase in sec. 14(3)?

Our second area of concern is the ease with which security assessments can be conducted. Sections 15 and 17 provide the service with a blank cheque to provide security assessments on anyone for apparently any reason. We are not opposed to security assessments in principle, but the right to privacy dictates that those assessments be carried out only on very special occasions, and any legislation which will not be open to serious abuse must stipulate the kinds of occasions which will warrant those measures.

questions particulières, mais des instructions générales relèvent de la politique publique et ne peuvent être soustraites à l'attention d'un peuple autonome.

Nous trouvons aussi que le paragraphe 6(3) est inacceptable parce qu'il ne rend pas le Service responsable envers le ministre à l'égard de questions des plus importantes et délicates. Nous comprenons qu'on veuille soustraire le Service aux possibilités d'abus politiques, mais nous estimons aussi que tout organisme gouvernemental doit être responsable envers les représentants élus proportionnellement à ses pouvoirs et que ce principe l'emporte dans ce cas-ci.

Nous constatons aussi que les possibilités d'ingérence dans les affaires du Service de sécurité pour des fins politiques partisanes se trouvent multipliées du fait que la nomination du directeur, de l'inspecteur général et du comité de surveillance est effectuée par un petit groupe de représentants élus qui font partie du gouvernement, du cabinet, et qui pourraient tout simplement suivre les recommandations du solliciteur général à cet égard. Il est clair que si l'on veut que le Service de sécurité soit soustrait aux possibilités de manipulation politique—et qu'il soit considéré comme tel, ce qui est tout aussi important—il faut rechercher un mode de nomination meilleure que ce procédé «interne».

Il est également à noter que le Service se voit conférer d'énormes pouvoirs, que nous aborderons maintenant.

Fonctions du Service

Trois questions principales nous préoccupent en ce qui concerne les pouvoirs du Service. La première a trait à la cueillette des informations. Aux termes du paragraphe 14(2), le Service se trouve autorisé à accumuler n'importe quel renseignement, car tout relève «de la conjoncture politique, économique et sociale du Canada et des événements qui peuvent influer sur celle-ci». Ainsi, les lectures d'une personne, sa discothèque, sa vidéothèque, ses écrits, ses cours, etc. pourraient faire l'objet d'une surveillance et le Service pourrait enquêter sur la façon dont quelqu'un passe ses heures de loisir et avec qui. La menace que cela pose envers le droit à la vie privée, la liberté de parole et la liberté d'association est évidente et très grande. Le paragraphe 14(3) est sans aucun doute conçu pour atténuer ces possibilités, mais il pose un problème. Soustrait-il aux possibilités de surveillance les personnes qui participent «à des activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord» et qui sont au-dessus de tout soupçon, même si ce qu'elles disent ou font relève «de la conjoncture politique, économique et sociale du Canada»? Dans l'affirmative, quelle est la force de l'expression anglaise «Nothing in this Act» par laquelle commence le paragraphe 14(2)? Dans la négative, quelle est la force de la même expression au paragraphe 14(3)?

Notre deuxième préoccupation concerne la facilité avec laquelle les évaluation de sécurité peuvent être effectuées. Les articles 15 et 17 donnent au Service toute latitude pour fournir des évaluations de sécurité sur n'importe qui pour n'importe quelle raison, semble-t-il. Nous ne sommes pas opposés aux évaluations de sécurité en principe, mais le droit à la vie privée commande que ces évaluations soient effectuées uniquement en des occasions très spéciales; pour éviter que de graves abus

Thirdly, we are concerned by the right to break the law granted the service in section 21(1). To authorize the Director and members of the service to take whatever reasonable actions as are reasonably necessary for their objectives, as that section has it, is better than authorizing them to break the law whenever they deem it reasonable. For the former allows a court to declare unjustified, actions taken by members of the service on the ground that they are reasonable, and so they are not entirely beyond the usual laws of the land. But we fear that the former will amount to the latter in practice. Given the broad mandate and authorized functions of the service, it would be hard for any court to overturn the judgment of the Director and trained professionals in its employ. We acknowledge that special circumstances may call for the provisions of the *Criminal Code* to be set aside. We are, however, skeptical that special provisions authorizing this are called for. Why cannot the present "Defense of Necessity" cover those contingencies? But even if this is in some way insufficient, and special provisions do prove called for, those provisions need to specify more narrowly the occasions on which the Code can be set aside; otherwise the danger of abuse of the law is excessive.

Review Committee

The right of the Inspector Gen to investigate the service in sec. 28, and his duty to report to the Minister in sec. 29, give the review provisions some teeth. But we do not deem them sufficient to control the possible evils wrought by the broad mandate and sweeping powers discussed above. There are any number of wrongs to particular persons which could yet go unrectified and unpunished, to say nothing of the evil of undermining the long-standing social rights to privacy, freedom of speech, and freedom of association. It is not new and better review provisions which are needed here; what is called for is drastic revision to the mandate and powers which are the sources of those potential evils.

soient commis, une loi doit stipuler quels types d'occasions justifieront la prise de telles mesures.

Troisièmement, nous nous préoccupons de ce que le paragraphe 21(1) accorde au Service le droit de violer la loi. Autoriser le directeur et les employés du Service à accomplir «tous actes jusitifiables dont la nécessité soit également justifiable» vaut mieux que les autoriser à violer la loi lorsqu'eux l'estiment justifiable. Dans le premier cas, un tribunal peut déclarer injustifiées des mesures que des employés du Service auraient prises parce qu'ils estimaient qu'elles était justifiables; les employés ne sont donc pas complètement soutraits à l'application de la loi. Mais nous craignons qu'en pratique, le premier cas équivalle au second. Vu le vaste mandat et les fonctions du Service, il serait difficile à un tribunal de casser une décision du direceur et des spécialistes à son service. Nous reconnaissons que des circonstances particulières peuvent exiger que les dispositions du *Code criminel* ne soient pas observées. Nous doutons toutefois que des dispositions spéciales autorisant cette dérogation soient nécessaires. Pourquoi l'argument actuel de «la nécessité» ne peut-il couvrir ces éventualités? Même s'il est d'une certaine manière insuffisant et que des dispositions spéciales soient nécessaires, celles-ci devraient préciser davantage les occasions dans lesquelles on peut passer outre au Code. Autrement, les risques d'abus sont trop grands.

Comité de surveillance

Le droit de l'inspecteur général d'enquêter sur le Service (article 28) et son devoir de faire rapport au ministre (article 29) donnent du poids aux dispositions concernant la surveillance. Mais nous estimons que ce n'est pas suffisant pour contrôler les abus qui pourraient être commis à cause du vaste mandat et des vastes pouvoirs dont nous avons discutés plus haut. Toutes sortes d'abus commis envers des particuliers pourraient ne pas être corrigés et rester impunis, sans parler des actes qui qui équivaudraient à saper les droits sociaux établis depuis longtemps à la vie privée, la liberté de parole et la liberté d'association. Ce qu'il faut, ce n'est pas de nouvelles et meilleures dispositions en matière de surveillance, mais bien une révision radicale du mandat et des pouvoirs du Service, sources d'abus possibles.

APPENDIX "13-B"

SUBMISSIONS TO THE SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE ON THE CANADIAN SECURITY INTELLIGENCE SERVICE—BILL C-157

APPEARING

SEPTEMBER 28TH, 1983

BILL C-157
CANADIAN SECURITY INTELLIGENCE SERVICE

These submissions will be primarily directed to the issue of the proper scope of investigative power and authority that has been granted to the Canadian Security Intelligence Service. The proposed legislation has ramifications that extend far beyond the question of intrusive investigative powers; however, we propose to only deal with this question for two reasons. Firstly, the issue of "police power" is one that continually surfaces in the course of the day to day business of criminal lawyers. We are very sensitive to the necessity of striking a delicate balance between effective crime control and due process. Secondly, the other issues raised by this Bill, such as political accountability and effective external review, have been thoroughly canvassed and criticized in political forums and in the media.

Before addressing specific provisions within the Bill, we would like to express our concern that the proposed legislation has failed to take into account the values that are articulated in the Charter of Rights and Freedoms. When this Bill is placed in juxtaposition to the Charter one can see that the spirit of our constitutional guarantees has been disregarded. Bill C-157 purports to reflect the importance of the Rule of Law in our society yet its very terms may lead to egregious violations of the freedoms of assembly and association. The failure to precisely circumscribe the investigative powers of the Service may have a chilling effect on the freedoms of thought and conscience. The failure to provide extensive safeguards to the powers of search, seizure, interception and surreptitious entry pursuant to section 22 may render this section open to attack on the basis that it authorizes a practice of unreasonable search and seizure. Although the struggle to combat espionage and terrorism presents intractable problems this does not provide a licence to abrogate our recently entrenched constitutional guarantees. Greater thought must be given to the creation of a security agency that can effectively operate without disregard and disrespect for the fundamental rights and liberties that constitute the foundation for a free democracy.

Within the context of the criminal justice system investigatory abuses are readily detected because in most cases the investigation ultimately results in prosecution in which the abuse may surface as an issue in the course of the trial. By way of contrast it was clearly stated by Mr. Finn when he appeared before the Committee that "prosecution is not an objective of security intelligence." Accordingly we must approach the granting of investigatory power in this context with circum-

APPENDICE «13-B»

MÉMOIRE AU COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL DU SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ LE PROJET DE LOI C-157

COMPARUTION

28 SEPTEMBRE 1983

PROJET DE LOI C-157:
SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Le présent mémoire concerne principalement la question de la portée des pouvoirs d'enquête et autres accordés au Service canadien du renseignement de sécurité. Le projet de loi a des ramifications qui débordent le cadre de la question des pouvoirs d'enquête dite intrusive; toutefois, nous nous proposons de traiter uniquement de cette question pour deux raisons. Premièrement, la question du «pouvoir de la police» fait continuellement surface dans les travaux quotidiens des avocats d'assises. Nous sommes très soucieux de réaliser un équilibre sans doute délicat entre le contrôle effectif des activités criminelles et les voies régulières de droit. Deuxièmement, les autres questions que soulève ce projet de loi, comme l'obligation redditionnelle au niveau politique et une révision externe effective, ont été abondamment analysées et critiquées dans les forums politiques et les médias.

Avant de traiter de dispositions particulières du projet de loi, nous aimerions dire que nous nous préoccupons de ce que le projet de loi ne tienne pas compte des valeurs énoncées dans la Charte des droits et libertés. Si l'on compare le projet de loi à la Charte, on constate que l'esprit de nos garanties constitutionnelles n'a pas été respecté. Le projet de loi C-157 est censé refléter l'importance que revêt dans notre société la suprématie du droit, mais sa formulation même pourrait conduire à de flagrantes violations des libertés de réunion et d'association. Le fait de ne pas définir de façon précise les pouvoirs d'enquête du Service pourrait porter préjudice à la liberté de pensée et de conscience. L'absence de garanties concernant les pouvoirs de fouille, de confiscation, d'interception et d'entrée subreptice, aux termes de l'article 22, pourrait rendre cet article contestable pour le motif qu'il autorise des fouilles et des confiscations abusives. Bien que la lutte contre l'espionnage et le terrorisme pose des problèmes insurmontables, cela ne justifie pas l'abrogation des garanties récemment enchâssées dans la Constitution. Il importe de songer davantage à créer un service de sécurité qui puisse fonctionner efficacement sans porter atteinte aux droits et libertés fondamentaux qui constituent la base d'une démocratie libre.

Dans le contexte de justice pénale, on peut déjà détecter des abus en matière d'enquête, car dans la majorité des cas, celle-ci débouche sur des poursuites au cours desquelles l'abus commis peut faire surface au cours du procès. Par contraste, M. Finn a clairement dit, quand il a comparu devant le Comité, que «les poursuites ne représentent pas un objectif du renseignement de sécurité». Par conséquent, c'est avec circonspection que nous devons envisager l'octroi du pouvoir d'en-

spection because the actual operation of a security investigation may never be scrutinized in a public forum. External review and a limited degree of political accountablity provides an element of ex post facto control; yet, without the opportunity for independent judicial review in a public forum the controls presently provided for may simply result in the further accumulation of reports and paperwork that do nothing more than chronicle the ongoing saga of disregard for the Rule of Law.

The starting point for an analysis of the scope of investigative powers can be found in the mandate that is provided for by Bill C-157. The scope of power is directly proportionate to the breadth of the mandate. If the mandate is drafted in an amorphous and all-embracing fashion, then the investigatory powers will suffer from the same flaw. As presently drafted the mandate as provided in section 14 in combination with section 2 is seriously flawed.

The pivotal definitional section (s. 2) fails to provide adequate guidelines to enable the authorities to limit their intrusive investigations to serious threats to our security. The section employs vague phraseology such as "any state allied or associated with Canada", "foreign influenced activities" and "detrimental to the interests of Canada." Although we can appreciate the difficulties in drafting with precision the activities that are to be considered security threats, it appears that little effort has been made to delineate the target activities in a comprehensible and restrictive fashion.

No one would seriously dispute that espionage, sabotage and terrorism are some of the activities that should invoke investigation; however, do we truly desire to extend our concerns to countries "associated with Canada" (subsection (a)) or "foreign influenced activities" that "involve a threat to any person" (subsection (b))? One must remember that once an individual or a group of individuals can be considered to fit within any of these poorly-defined categories then they may be the subject of mail-openings, wiretaps and any other action that the authorities deem to be necessary to effect their duties and functions. The dangerous ramifications of the presently-drafted definitional section is aptly illustrated by the following exchange before the Committee on July 7, 1983:

> SENATOR GODFREY: One further question. In (d), the second part of that definition, could that not possibly make it illegal to have, say, a separatist party in Quebec because it says:
>
> > . . . directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of, the constitutionally established system of Government in Canada.
>
> MR. FINN: In theory.

The all-inclusive definition section is not restricted by the legislative mandate found in section 14(1). That section authorizes the collection of information, by investigation or *otherwise*, relating to security threats. Once can understand the use of the phrase "otherwise" in some statutes to obviate the need for elaborate specification, but in the context of the grant of an investigatory mandate this catch-all phrase takes on a portentous tone. Section 14(2) is equally perplexing as it

quête dans ce contexte, car le fonctionnement véritable d'une enquête de sécurité peut ne jamais être minutieusement étudié dans un forum public. Une procédure de révision externe et un degré limité d'obligation additionnelle au niveau politique tant des éléments de contrôle après le fait. Toutefois, si une surveillance judiciaire indépendante ne s'exerçait pas dans un forum public, les moyens de contrôle actuellement prévus pourraient simplement conduire à une accumulation encore plus grande de rapports et autres documents qui ne font rien de plus que perpétuer le mépris de la suprématie du droit.

Le point de départ d'une étude sur la portée des pouvoirs d'enquête, serait le mandat prévu par le projet de Loi C-157. La portée des pouvoirs est directement proportionnelle à l'étendue du mandat. Si celui-ci est formulé en termes vagues et généraux, il en sera de même des pouvoirs d'enquête. Dans sa forme actuelle, le mandat prévu à l'article 14 ainsi qu'à l'article 2 est fort imparfait.

L'article pivot des définitions (article 2) ne prévoit pas des directives suffisantes permettant aux autorités de limiter les enquêtes intrusives aux cas de menaces graves contre notre sécurité. Cet article utilise de vagues expressions comme «État allié ou associé avec lui», «activités d'origine étrangère» et «préjudiciables à ses intérêts». Nous reconnaissons qu'il est difficile de préciser les activités qui doivent être considérées comme des menaces contre la sécurité, mais il semble qu'on n'ait guère fait d'efforts pour délimiter de façon compréhensible les activités visées.

Personne ne contesterait sérieusement que l'espionnage, le sabotage et le terrorisme font partie des activités qui commandent une enquête, mais désirons-nous vraiment étendre nos préoccupations aux pays «associés» avec le Canada (paragraphe *a*)) ou aux activités d'origine étrangère qui «comportent des menaces envers qui que ce soit» (paragraphe *b*))? Il faut se rappeler qu'une fois qu'une personne ou un groupe de personnes peuvent être considérées comme entrant dans l'une quelconque de ces catégories, mal définies, alors leur courrier peut être ouvert et elles peuvent être l'objet d'une écoute électronique ou d'autres mesures que les autorités jugent nécessaires pour pouvoir exécuter leurs devoirs et fonctions. L'échange suivant, qui a eu lieu lors de la réunion du Comité du 7 juillet 1983, témoigne bien des dangereuses ramifications de l'article définitionnel dans sa forme actuelle:

> LE SÉNATEUR GODFREY: Autre question: dans l'alinéa (d), est-ce que la deuxième partie de cette définition ne pourrait pas rendre illégal le parti séparatiste du Québec puisque la définition dit:
>
> > . . . dont le but immédiat ou ultime est la destruction ou le renversement du régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada.
>
> M. FINN: En théorie.

Le mandat législatif qui figure au paragraphe 14 (1) ne limite pas le sens très large de l'article définitionnel. L'article en question autorise la collecte d'informations, au moyen d'enquêtes ou *autrement*, sur des activités constituant des menaces envers la sécurité. On peut comprendre que le mot «autrement» soit utilisé dans certaines lois pour ne pas avoir à donner de précisions à n'en plus finir, mais lorsqu'il s'agit de conférer un mandat d'enquête, ce mot est de mauvaise augure.

can be interpreted to implicitly permit the investigation of any form of political organization on the basis that it is part of the "political environment within Canada."

The most objectionable portion of Section 14 is subsection 3. On first impression that subsection appears to provide protection for lawful protest and dissent; however, its negative formulation (i.e. "does not authorize") denudes the section of any potential protective impact. In light of the array of R.C.M.P. wrongdoings that were exposed at the McDonald Commission hearings, that Commission recommended (at p. 614) a clause which expressly prohibited the investigation and disruption of organizations involved in lawful dissent. The failure to include such a clause in Bill C-157 illustrates the indifference to the fundamental freedoms guaranteed by the Charter. The inclusion of the present clause may have a limited symbolic value but it possesses no practical, utility. One need only remember that there was no authorization to be found in any enactment for the previous pracice of mail-opening by the R.C.M.P. The abnsence of a specific authorization did not appear to have any deterrent effect upon previous security measures that were undertaken by the R.C.M.P.

Once the Director of the Service decides to embark upon an investigation as permitted by the mandate then a wide array of investigative techniques are available. The codification of specific powers of investigation is found in sections 22 to 26. In recognition of the need to provide statutory approval to previously unauthorized activities of the R.C.M.P., various powers such as mail-openings, wiretapping and surreptitious entries have now been codified under the general heading "Judicial Control". As was acknowledged by the McDonald Commission, these powers may be indespensable to the effective investigation of security threats; however, the need (if it so exists) for extraordinary powers that go beyond the powers of criminal investigation cannot possibly justify the abrogation of traditional safeguards and the need to fashion new safeguards. The heading for Part II may be entitled "Judicial Control" but ironically the sections are more illustrative of a lack of judicial control. Although the Service is required to obtain a judicial warrant authorizing intrusive activities, the following essential safeguards have been omitted:

1. No maximum time limit for the issuance of a warrant,

2. No criteria such as the one found in s. 178.13(1) of the Criminal Code is provided,

3. No requirement that the applicant disclose previous applications made with respect to the same matter,

4. The warrant need not specify the type of activity of which the targetted individual is suspected,

5. There are no sanctions provided for failure to comply with s. 22 (as in s. 178.11 of the Criminal Code).

In addition, the warrant can be issued to a class of persons and any employee who has been designated may apply for the warrant.

The McDonald Commission reported that the judicial screening of applications for a warrant was at times an exer-

L'interprétation qu'on peut donner au paragraphe 14(2) nous inquiète également. En effet, le Service pourrait se croire fondé, en vertu de celui-ci, à enquêter sur n'importe quelle organisation politique simplement parce qu'elle influe sur la «conjoncture politique . . . du Canada.»

La partie la plus discutable de l'article 14 est toutefois le paragraphe 3. De prime abord, celui-ci semble protéger les activités légitimes de protestation ou de manifestation d'un désaccord; le fait au'il soit formulé de façon négative (c'est-à-dire «n'autorise pas») lui enlève toutefois tout pouvoir de protection. Compte tenu de la gamme des abus attribuables à la GRC qui ont été dévoilés lors des audiences de la Commission McDonald, la Commission avait recommandé (à la page 614) l'inclusion dans la loi d'un article interdisant expressément à tout service de sécurité de faire enquête sur les organismes s'adonnant à des activités légitimes de manifestation d'un désaccord ou de perturber celles-ci. Le fait que l'on ait omis de le faire dans le projet de loi C-157 témoigne du peu de cas qu'on fait des libertés fondamentales garanties par la Charte des droits et libertés. L'article actuel revêt peut-être une certaine valeur symbolique, mais il n'est d'aucune utilité pratique. On n'a qu'à se souvenir qu'aucune loi n'autorisait la GRC à ouvrir le courrier et à prendre certaines autres mesures de sécurité discutables; elle l'a pourtant fait.

Lorsque le directeur du Service décide de procéder à une enquête permise, une vaste gamme de moyens s'offrent à lui. Les articles 22 à 26 énumèrent ceux-ci. Comme il est devenu nécessaire d'autoriser par voie législative certaines activités illicites de la GRC, on a regroupé sous «contrôle judiciaire» diverses techniques comme l'ouverture du courrier, l'écoute électronique et les entrées subreptices. Comme l'a souligné la Commission McDonald, il peut être indispensable de faire usage de ces pouvoirs pour mener à bien des enquêtes de sécurité, mais la nécessité, si nécessité il y a, d'étendre ses pouvoirs au-delà de ceux qui sont permis dans le cadre des enquêtes criminelles ne peut justifier l'abrogation des protections traditionnelles ni le refus d'inclure dans la loi de nouvelles protections. Même si la partie II s'intitule «contrôle judiciaire», les articles qui y figurent témoignent ironiquement d'un manque de contrôle judiciaire. Même si le Service est tenu d'obtenir un mandat judiciaire l'autorisant à recourir à certaines méthodes de surveillance, les protections essentielles suivantes ont été omises:

1. Il n'y a pas de délai maximum fixé pour la délivrance des mandats;

2. aucune restriction comme celle qui figure à l'alinéa 178.13(1) du Code criminel est prévue;

3. l'auteur de la demande n'a pas à divulguer combien d'autres mandats ont été obtenus pour la même affaire;

4. le mandat ne doit pas spécifier le genre de crime qu'on soupçonne la personne visée d'avoir commis;

5. aucune sanction est prévue en cas de non-respect du paragraphe 22 (comme c'est le cas au paragraphe 178.11 du Code criminel).

En outre, le mandat peut être délivré à une catégorie de personnes et tout employé désigné peut faire une demande pour l'obtention d'un mandat.

La Commission McDonald a constaté que l'étude judiciaire des demandes de mandat ne constituait souvent qu'une simple

cise in formalism that could be accomplished in fifteen minutes (see report page 181, page 1021). Without elaborate safeguards that at a minimum emulate Part IV.1 of the Criminal Code, it is difficult to believe that section 22 can alter the earlier state of affairs.

Further, when one combines the failure to require a maximum period of operation of the warrant (s. 22(2) (e)) and the ability to grant a warrant to a class of persons (s. 22(2) (c)) the result is an open-ended warrant that suffers from the same defects that plague the writs of assistance. A warrant that lacks specific parameters may be subject to constitutional attack and if the recent cases dealing with the propriety of the writs of assistance are an indication of the prevalent judicial opinion, then the section 22 warrant may have a short life-span (see R. v. Carriere (1983) 32 C.R. (3d) 141 (Ont. Prov. Ct.; R. v. Cuff (June 3, 1983, B.C. Co. Ct.).

Another section that poses difficulties is section 24. This section outsts the application of Part IV.1 of the Criminal Code and as a result the provisions dealing with admissibility of illegally obtained interceptions and with the failure to comply with the statutory requirements for a warrant have been deleted. Perhaps the provisions dealing with admissibility are not vital in this scheme because the thrust of the scheme is investigation, not prosecution, and more importantly section 24 of the Charter may provide a sufficient remedy for illegally obtained evidence. Unfortunately, one cannot discount the need for adequate sanctions as easily. The Criminal Code makes it an offence to intercept communications without consent or without authorization (s. 178.11) but this Bill possesses no comparable provision. When one reads the Bill in its entirety, a noticeable omission throughout is the failure to provide any concrete sanctions that are to be employed in the event of a breach of the requirements of the Act. Without the presence of effective sanctions there may be no mechanism to insure compliance with section 22 other than periodic reports and inquiries which history has shown to be of little force.

Without a doubt the most insidious sections that relate to the powers of the Service are section 21 and section 23. Mr. Finn stated that the "agency must have an adequate legal framework within to conduct its activities in accordance with the Rule of Law and with full recognition of the right of democratic consent." It requires a leap of faith to correlate these provisions with the concept of the Rule of Law. At their worst these sections are a carte blanche granting of power that will be premized upon the Director and his/her employees' evaluation of what is reasonably necessary in the circumstances.

Section 21 is noted to be a section directed to the protection of employees; however, one need only contrast the Criminal Code counterpart (s. 25; or s. 26(2) of the Interpretation Act) to recognize that section 21 is not concerned with protection but rather is a discretionary authorization of power.

> 21. (1) The Director and employees are justified in taking such reasonable actions as are reasonably necessary to enable them to perform the duties and functions of the Service under this Act.

formalité prenant moins de quinze minutes (voir le rapport de la Commission pages 181 et 1021). A défaut de garanties du type qu'on retrouve à la partie IV.1 du Code criminel, on peut difficilement croire que l'article 22 améliorera beaucoup les choses.

En outre, compte tenu du fait qu'un mandat peut être obtenu pour une période indéterminée (alinéa 22(2) *e*)) et qu'il peut être délivré à une catégorie de personnes (alinéa 22(2) *c*), le mandat devient un mandat ouvert auquel s'appliquent les mêmes critiques que celles qu'on formule à l'égard du mandat de main-forte. On peut mettre en doute la constitutionnalité d'un mandat qui n'est pas assorti de certaines conditions précises; si l'on en juge par les arrêts rendus dans des affaires qui mettaient en cause le bien-fondé des mandats de main-forte, l'article 22 ne fera peut-être pas long feu (voir R.c. Carrière (1983) 32 C.R. (3d) 141 (Ont. Prov. Ct.; R.c. Cuff (3 juin 1983, B.C. Co. Ct.).

L'article 24 est un autre article qui présente des difficultés. Cet article rend inopérante la partie IV.1 du Code criminel; par conséquent, les dispositions portant sur l'admissibilité des renseignements obtenus illégalement ainsi que sur les conséquences du non-respect des exigences statutaires touchant la délivrance des mandats ont été supprimés du projet de loi. La question de l'admissibilité de la preuve n'est peut-être pas capitale étant donné que le projet de loi porte sur les enquêtes et non les poursuites et, ce qui est encore plus important, l'article 24 de la Charte accorde peut-être une protection suffisante. Malheureusement, on ne peut pas écarter aussi facilement la nécessité de sanctions adéquates. Le Code criminel interdit l'interception des communications sans consentement ou sans autorisation (article 178.11), mais le projet de loi ne contient aucune disposition analogue. Il ressort de la lecture du projet de loi que celui-ci ne prévoit aucune sanction concrète devant être appliquée en cas de violation de la loi. En l'absence de telles sanctions, l'histoire démontre que le dépôt de rapports et d'études périodiques ne suffit pas à faire respecter un article comme l'article 22.

Les articles 21 et 23 sont clairement les articles les moins acceptables en ce qui touche les pouvoirs du Service. M. Finn a affirmé qu'il fallait «conférer au Service les pouvoirs statutaires voulus pour lui permettre de mener ses activités conformément à la règle du droit et au droit au consentement démocratique.» Il faut faire acte de foi pour lier ces dispositions au principe de la règle de droit. On confère ainsi au directeur et à ses employés carte blanche puisque c'est à eux de décider les mesures qu'il convient raisonnablement de prendre dans certaines circonstances.

L'article 21 vise à protéger les employés du Service. On n'a qu'à le comparer à la disposition analogue du Code criminel (article 25; ou 26(2) de la Loi d'interprétation) pour se rendre compte qu'il ne vise pas du tout à protéger les employés, mais plutôt à leur accorder des pouvoirs dicrétionnaires.

> 21. (1) Le directeur et les employés sont fondés à accomplir, en vue de l'exercice des fonctions que la présente loi confère au Service, tous actes justifiables dont la nécessité soit également justifiable.

PROTECTION OF PERSON ACTING UNDER AUTHORITY—Idem—When not protected—When protected

25. (1) Every one who is required or authorized by law to do anything in the administration or enforcement of the law

(a) as a private person,

(b) as a peace officer or public officer,

(c) in aid of a peace officer or public officer, or

(d) by virtue of his office,

is, if he acts on reasonable and probable grounds, justified in doing what he is required or authorized to do and in using as much force as is necessary for that purpose.

Section 25 allows every one to use as much force as is necessary in pursuit of an objective that is "required or authorized by law." These crucial words are absent from section 21 and as a result section 21 is not triggered upon the undertaking of a specific activity that is authorized by enactement or common-law but rather it is a blanket authorization to do whatever is reasonably necessary to effect the duties and functions of the Service.

The McDonald Commission deals at great length with the numerous improprieties and illegalities perpetrated by the R.C.M.P. in the name of crime control and security. Though many of the transgressions were of a minor nature, the general tenor of the Report indicated that the R.C.M.P. acted as of they were exempt from compliance with the laws of the land. A precise system of control and review is necessary to insure that respect for the Rule of Law is furthered. The McDonald Commission recommended that specific exemptions from certain laws (ie. trespass, secret commissions, etc . . . see recommendations #274-278) in order to provide certainty to the ambit of permissible transgressions. Another possibility would be the extension of section 22 to require warrants for a major breach of the law. Instead Bill C-157 fails to adopt any restrictive mechanism and it aggravates the problem by codifying the ability of the authorities to break the law whenever they deem it to be reasonably necessary.

Without the requisite statutory restrictions the only remaining safeguard to insure that the service does not operate in a completely unrestrained manner is the requirements for review and periodic reporting. This mechanism has a limited utility unless full disclosure of all pertinant information is forwarded to the Inspector Gen and the Review Committee. Unfortunately, there are a number of provisions that cast doubt upon the requirement of unrestricted access.

Sections 28(4) and 35(3) appear to provide significant informational access (subject to the major exemption of cabinet secrecy); however, the interplay of these sections and sections 12 and 33 is difficult to predict. Section 33 makes mention of the oath of secrecy and compliance with this section 50. In addition, the reports under section 50 are to be prepared in consultation with the Director and this detracts from the independence of the Review Committee. Section 12 contains a prohibition on the disclosure of "any information

PROTECTION DES PERSONNES CHARGÉES DE L'APPLICATION DE LA LOI—IDEM Quand elles sont protégées et quand elles ne le sont pas.

25. (1) Quiconque est, par la loi, obligé ou autorisé à faire quoi que ce soit dans l'application ou l'exécution de la loi

a) à titre de particulier,

b) à titre d'agent de la paix ou de fonctionnaire public,

c) pour venir en aide à un agent de la paix ou à un fonctionnaire public, ou

d) en raison de ses fonctions,

est, s'il agit en s'appuyant sur des motifs raisonnables et probables, fondé à accomplir ce qu'il lui est enjoint ou permis de faire et fondé à employer la force nécessaire pour cette fin.

L'article 25 permet à quiconque est, «par la loi, obligé ou autorisé à faire quoi que ce soit dans l'application ou l'exécution de la loi», à employer la force nécessaire pour cette fin. Ces mots essentiels ne figurent pas à l'article 21; par conséquent, l'article ne vise pas à permettre une activité précise autorisée par la loi ou par la Common law, mais il autorise plutôt les employés du Service à faire tout ce qui est raisonnablement nécessaire dans l'exercice de leurs fonctions.

La Commission McDonald traite longuement des actes illégaux commis par la GRC au nom de la sécurité et de la prévention du crime. Même si bon nombre des cas de transgression étaient mineurs, la teneur générale du rapport indique que la G.R.C. a agi comme si elle n'était pas assujettie aux lois du pays. Il faut un système précis de surveillance et de contrôle pour assurer le respect de la suprématie du droit. La Commission McDonald a recommandé des exemptions spécifiques de certaines lois (par exemple en ce qui concerne les cas de transgression, la perpétration d'un acte criminel en secret, etc . . . recommandation 274-278) pour préciser la portée des cas de transgression tolérables. Il serait aussi possible d'élargir l'article 22 de manière à exiger un mandat pour les infractions majeures. Par contraste, le projet de loi C-157 omet d'adopter un mécanisme de restriction quelconque et aggrave le problème en codifiant la faculté qu'ont les autorités d'enfreindre la loi toutes les fois qu'elles le jugent raisonnablement nécessaire.

En l'absence des restrictions statutaires requises, les seules garanties qui restent pour assurer que le service ne fonctionne pas sans contrainte aucune, ce sont les exigences relatives à la surveillance et aux rapports périodiques. Ce mécanisme est toutefois d'une utilité restreinte, à moins que toutes les informations pertinentes soient divulguées à l'inspecteur général et au comité de surveillance. Malheureusement, un certain nombre de dispositions mettent en doute l'exigence relative à l'accès illimité.

Les paragraphes 28(4) et 35(3) semblent permettre un accès appréciable aux informations (à l'exception des renseignements confidentiels du cabinet); Toutefois, il est difficile de prévoir comment seront conciliés ces articles avec les articles 12 et 33. L'article 33 fait mention du serment de secret et s'applique aux rapports de comité de surveillance visés à l'article 50. De plus, ces rapports doivent être rédigés en consultation avec le directeur, ce qui réduit l'indépendance du comité de surveillance. L'article 12 interdit de communiquer

from which the identity of any persons who is or was an employee engaged in covert operation activities of the Service." It is conceiveable that this section could provide impediments to the review of unauthorized covert activities. In addition, under section 20, the Director is vested with discretion in whether or not to disclose information to the Attorney General of Canada or of any province in regard to the contravention of any law. By affording the Director some degree of discretion in this reporting obligation another obstacle may have been created in the effective monitoring and prosecution of unauthorized intrusions by members of the Service.

Finally, the Bill is deficient in not providing proper Ministerial responsibility for the implementation of the investigative scheme. Section 6(3) allows the Director to override the directives of the Minister with respect to whether or not an investigation should be undertaken. The following recommendation of the McDonald Commission was disregared:

> 9. WE RECOMMEND THAT the statute governing the security intelligence agency require ministerial approval for full investigations, indicate the techniques of collection that may be used in a full investigation and stipulate that a full investigation be undertaken only if
>
> (*a*) there is evidence that makes it reasonable to believe that an individual or group is participating in an activity which falls within categories of activities (*a*) to (*c*) identified, in the statute governing the security intelligence agency, as threats to the security of Canada; and
>
> (*b*) the activity represents a present or probable threat to the security of Canada of sufficiently serious proportions to justify encroachments or individual privacy or actions which may adversely effect the exercise of human rights and fundamental freedoms as recognized and declared in Part I of the Canadian Bill of Rights; and
>
> (*c*) less intrusive techniques of investigation are unlikely to succeed, or have been tried and have been found to be inadequate to produce the information needed to conclude the investigation, or the urgency of the matter makes it impractical to use other investigative techniques.

Mr. Finn testified that section 6(3) was enacted to promote the independence of the Service; however, the section may have disastrous results in light of the vague mandate and the wide reaching powers that are available. As the Bill presently stands, there is virtually nothing to prevent the Service from continuing on the path of the R.C.M.P. in initiating disruptive, countering operations directed at radical, political organizations (see McDonald Commission discussion of Operation Oddball and Operation Checkmate at pp. 267-275).

In summary, it is recognized that the investigation of threats to the security of Canada is a legitimate and desirable governmental objective; however, Canada has been fortunate in that violent, subversive activity has not reached epidemic proportions. Accordingly, it is difficult to ascertain a viable rationale for the implementation of an expansive intelligence service when the present statutory regime (ie. Criminal Code, Official Secrets Act) has not been demonstrated to be an ineffective

«des informations qui permettraient normalement de découvrir l'identité d'une personne qui est ou était un employé occupé à des activités opértionnelles cachées du Service». Cet article pourrait donc empêcher la surveillance d'activités cachées non autorisés. En outre, aux termes de l'article 20, le directeur jouit d'un pouvoir discrétionnaire quant à savoir s'il y a lieu ou non de communiquer des informations au procureur général du Canada ou d'une province en ce qui concerne une infraction à la loi. Accorder au directeur une certaine latitude à cet égard pourrait entraver la surveillance et les poursuites relatives aux cas d'intrusion non autorisée par les membres du Service.

Enfin, le projet de loi est déficient en ne prévoyant pas une juste responsabilité ministérielle concernant la mise en œuvre du mécanisme d'enquête. Le paragraphe 6(3) permet au directeur d'outrepasser les directives du ministre quant à l'opportunité d'une enquête. La recommandation suivante de la Commission McDonald n'a pas été prise en considération:

> 9. NOUS RECOMMANDONS QUE la loi régissant le service de renseignements pour la sécurité exige l'approbation ministérielle des enquêtes complètes, précise les moyens de collecte de renseignements qu'il est permis d'utiliser à l'occasion de ces enquêtes complètes et limite la tenue d'une enquête complète aux cas suivants:
>
> *a*) lorsqu'il y a des preuves permettant de croire raisonnablement qu'un individu ou un groupe participe à une activité ressortissant aux catégories d'activité *a*) à *c*) qui sont désignées, dans la loi régissant le service de renseignements pour la sécurité, comme menaces à la sécurité du Canada; et
>
> *b*) lorsque l'activité constitue une menace actuelle ou probable à la sécurité du Canada d'une gravité suffisante pour justifier des empiétements sur la vie privée ou des actions qui peuvent porter atteinte à l'exercice des droits de la personne et des libertés fondamentales reconnus et énoncés à la Partie I de la Déclaration canadienne des droits; et
>
> *c*) lorsque des techniques moins «intrusives» d'enquête ont peu de chances de donner des résultats ou, après avoir été essayées, se sont révélées insuffisantes pour produire les renseignements nécessaires à la conclusion de l'enquête.

Selon le témoignage de M. Finn, le paragraphe 6(3), conçu pour promouvoir l'indépendance du Service, pourrait avoir des résultats désastreux étant donné le vague mandat et les vastes pouvoirs prévus. Dans la forme actuelle du projet de loi, pratiquement rien n'empêche le Service de continuer dans la voie de la G.R.C. et de lancer des opérations perturbatrices visant à contrer des organisations politiques radicales (voir la discussion de la Commission McDonald sur les opérations Oddball et Checkmate, pp. 277-285).

En résumé, il est reconnu que les enquêtes sur des activités constituant des menaces pour la sécurité du Canada représentent un objectif gouvernemental légitime est souhaitable. Cependant, le Canada a été chanceux que les activités de subversion violentes n'aient pas atteint des proportions épidémiques. Par conséquent, on peut difficilement justifier la création d'un service de renseignement expansif quand le régime statutaire actuel (c'est-à-dire le Code criminel et la Loi sur les

mechanism. More importantly, even if the need for an intelligence service is recognized, there is still no justifiable rationale for abrogating traditional safeguards and for failing to fashion new safeguards. Without a fundamental reformulation of the purpose and the practice of an intelligence service we may be undermining the very democratic values that we are zealously trying to protect.

CRIMINAL LAWYERS' ASSOCIATION

RONALD G. THOMAS, Q.C.
President
110 Yonge Street
Suite 1001
Toronto, Ontario

ALAN D. GOLD, Esq.
ALAN N. YOUNG, Esq.
Barristers
401 Bay Street
Suite 1405
Toronto, Ontario

PAUL D. COPELAND, Esq.
31 Prince Arthur Avenue
Toronto, Ontario

secrets officiels) ne s'est pas révélé un mécanisme inefficace. En plus, même si l'on reconnaît la nécessité d'un service de renseignement, on ne peut justifier l'abrogation des garanties traditionnelles et l'omission d'en concevoir de nouvelles. En ne reformulant pas en profondeur l'objectif et les activités du Service de renseignement, nous pourrions saper les valeurs démocratiques que nous essayons de protéger avec ardeur.

CRIMINAL LAWYERS' ASSOCIATION

RONALD G. THOMAS, C.R.
Président
110, rue Yonge
Pièce 1001
Toronto (Ontario)

ALLAN D. GOLD
ALLAN N. YOUNG
Avocats
401, rue Bay
Pièce 1405
Toronto (Ontario)

PAUL D. COPELAND
31, avenue Prince Arthur
Toronto (Ontario)

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial spécial du

Service canadien du renseignement de sécurité

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Publié par le Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Coalition for Gay Rights of Ontario:

Mr. Denis Leblanc, Member;
Ms. Barbara McIntosh, Member.

From the British Columiba Civil Liberties Association:

Professor Robert S. Ratner, Director;
Mr. John Russell.

From the Criminal Lawyers Association:

Mr. Ronald G. Thomas, Q.C., President;
Mr. Alan D. Gold, Barrister and Solicitor.

De la Coalition pour les droits des personnes gaies en Ontario:

M. Denis Leblanc, membre;
Mme Barbara McIntosh, membre.

De la British Columbia Civil Liberties Association:

Professeur Robert S. Ratner, directeur;
M. John Russell.

De la Criminal Lawyers' Association:

M. Ronald G. Thomas, c.r., président;
M. Alan D. Gold, avocat.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Special Committee of the Senate on the

Canadian Security Intelligence Service

Chairman:
The Honourable P. M. PITFIELD

Thursday, September 29, 1983

Issue No. 14

Fourteenth Proceedings on

The subject-matter of Bill C-157, intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act"

WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial spécial du

Service canadien du renseignement de sécurité

Président:
L'honorable P. M. PITFIELD

Le jeudi 29 septembre 1983

Fascicule nº 14

Quatorzième fascicule concernant

La teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité»

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE ON THE CANADIAN SECURITY INTELLIGENCE SERVICE

The Honourable P. M. Pitfield, *Chairman*
The Honourable Sidney L. Buckwold, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Balfour
Buckwold
Flynn
Godfrey
Kelly
Lapointe
Nurgitz
Olson
Pitfield
Riel
Riley

COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL DU SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Président: L'honorable P. M. Pitfield
Vice-président: L'honorable Sidney L. Buckwold

Les honorables sénateurs:

Balfour
Buckwold
Flynn
Godfrey
Kelly
Lapointe
Nurgitz
Olson
Pitfield
Riel
Riley

(Quorum 4)

Les greffiers du comité
Erika Bruce
Timothy Ross Wilson
Clerks of the Committee

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, June 29, 1983:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion, as modified, of the Honourable Senator Olson, P.C., seconded by the Honourable Senator Frith:

That a Special Committee of the Senate be appointed to examine and consider the subject-matter of the Bill C-157, intituled: "An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact An Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof or in relation thereto", in advance of the said Bill coming before the Senate;

That the Committee have power to send for person, papers and records, to examine witnesses, to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee and to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee submit their report not later than 27th October, 1983;

That the Committee have power to act jointly with any committee appointed by the other place to examine the subject-matter of the aforementioned Bill; and

That a Message be sent to the House of Commons to request that House, if it deems it advisable, to appoint a committee to act jointly with that already chosen by this House.

After debate, and—

The question being put on the motion, as modified, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That changes in the membership of the Special Committee of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act may be made by notification thereof, signed by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to government members, and by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to opposition members, being filed with the Clerk of the Senate who shall cause the same to be printed in the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of that sitting, or of the next sitting thereafter, as the case may be.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That Rule 66(1)(*b*) be suspended in relation to the nomination of Senators to serve on the Special Committee

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 29 juin 1983:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Olson, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Frith,

Qu'un comité spécial du Sénat soit formé pour étudier la teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans les domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative», avant que ce projet de loi ne soit soumis au Sénat;

Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire produire des documents et des dossiers, à interroger des témoins, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages qu'il juge à propos et à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le comité présente son rapport au plus tard le 27 octobre 1983;

Que le comité soit autorisé à agir conjointement avec tout comité formé par l'autre endroit pour étudier la teneur du projet de loi mentionné ci-dessus; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes, la priant, si elle le juge opportun, de former un comité chargé d'agir conjointement avec celui déjà formé par le Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, sur division.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que les changements apportés à la composition du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité puissent être effectués sur avis signé par le leader du gouvernement au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres du gouvernement, et par le leader de l'opposition au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres de l'opposition, avis déposé auprès du greffier du Sénat qui le fera imprimer dans les *Procès-verbaux du Sénat* de la séance du même jour, ou de la séance suivante, selon le cas.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que l'application de l'article 66(1)*b*) du Règlement soit suspendue à l'égard de la nomination des sénateurs qui

of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act; and

That the following Senators be appointed to act on the said Special Committee, namely, the Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel and Riley.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

feront partie du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité; et

Que les sénateurs dont les noms suivent soient désignés pour faire partie dudit comité spécial, à savoir: les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel et Riley.

La motion, mise aux voix est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, SEPTEMBER 29, 1983
(22)

[*Text*]

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day at 10:55 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Pitfield, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Kelly, Lapointe, Nurgitz, Pitfield and Riley. (10)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Frith.

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Messrs. Donald Macdonald and Philip Rosen, Research Officers.

Witness:

Mr. R. H. Simmonds, Commissioner of Royal Canadian Mounted Police.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter of Bill C-157 intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act".

The witness answered questions.

At 12:05 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING

(23)

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day at 2:25 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Pitfield, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Balfour, Buckwold, Kelly, Lapointe, Nurgitz, Pitfield and Riley. (7)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Frith.

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Messrs. Donald Macdonald and Philip Rosen, Research Officers.

Witnesses:

Mr. Jean Keable, lawyer.

From the Parti québécois:

Mr. Sylvain Simard, vice-président et président du Conseil exécutif national;

Me André J. Bélanger, vice-président de la région Montréal-Ville-Marie;

Me Alain Mongeau, président de la Commission juridique nationale;

Me Pierre Cloutier, président du Comité national de la justice.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 29 SEPTEMBRE 1983
(22)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité se réunit aujourd'hui à 10 h 55 sous la présidence de l'honorable sénateur Pitfield

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Kelly, Lapointe, Nurgitz, Pitfield et Riley (10)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Frith.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: MM. Donald Macdonald et Philip Rosen, chargés de recherche.

Témoin:

M. R. H. Simmonds, Commissaire de la Gendarmerie royal du Canada.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 juin 1983, le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de loi C-157, intitulé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité».

Le témoin répond aux questions.

A 12 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(23)

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité se réunit aujourd'hui à 14 h 25 sous la présidence de l'honorable sénateur Pitfield.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Kelly, Lapointe, Nurgitz, Pitfield et Riley. (7)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Frith.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: MM. Donald Macdonald et Philip Rosen, chargés de recherche.

Témoins:

M. Jean Keable, avocat.

Du Parti québécois:

M. Sylvain Simard, vice-président et président du Conseil exécutif national;

Me André J. Bélanger, vice-président de la région Montréal-Ville-Marie;

Me Alain Mongeau, président de la Commission juridique nationale;

Me Pierre Cloutier, président du Comité national de la justice.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 juin 1983, le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de loi C-157,

of Bill C-157 intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act".

It was *agreed:*—"That Mr. Keable be invited to reappear before the Committee."

At 3:49 p.m., the sitting was suspended.

At 4:00 p.m., the sitting was resumed.

The witnesses made statements and answered questions.

At 5:26 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

intitulé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité».

Il est *décidé:*—«Que M. Keable soit invité à comparaître de nouveau devant le Comité».

A 15 h 49, les délibérations sont interrompues.

A 16 heures, le Comité reprend ses travaux.

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

A 17 h 26, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Erika Bruce

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, September 29, 1983

[*Text*]

The Special Senate Committee on a Canadian Security Intelligence Service, to which was referred the subject matter of Bill C-157, to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact an act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain acts in consequence thereof or in relation thereto, met this day at 10:45 a.m. to consider the subject matter of the bill.

Senator P. Michael Pitfield (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Mesdames et messieurs, we have with us today the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police. As the Commissioner is a public servant, he is appearing at the request of the committee and with the agreement of the minister. He has not submitted a brief. He is here to respond to the committee's questions, and I have assured him that the committee will fully respect tradition by not trying to triangulate between him and the government on matters of policy.

I do not know if you wish to make a brief opening statement to the committee, Commissioner, but the first senator who is anxious to ask you questions is Senator Kelly.

Mr. R. H. Simmonds, Commissioner of the RCMP: Mr. Chairman and senators, good morning. I am pleased to be here with you. I hope I can be helpful.

Senator Kelly: Thank you, Mr. Chairman. Commissioner Simmonds, having in mind what the chairman has said about the position you are in, I will understand if you decide not to answer the questions I raise. My main question concerns the general matter of the arguments, pro and con, on whether this intelligence service should be a separate civilian agency, or should be able to function as envisaged in the bill but within the RCMP. Do you have a view on that?

Senator Olson: Mr. Chairman, on a point of order, that is exactly the area which you have just cautioned about and we are headed right into it in the first question. The Commissioner is a senior public servant, if I may put it that way, and, in the context of the question, Senator Kelly is basically asking the Commissioner for his opinion on policy. The minister has stated that the service is to be as described in the bill. That is exactly what, in my view, is an improper question to ask, and I have been through this hundreds of times. Whenever I was before Commons' committees, either with or without my deputy minister, when it was a matter of policy they directed the questions to the minister.

Senator Flynn: And they got no answers.

Senator Olson: And they got answers. In other cases, when the questions were about the administration of the policy that was set out, the deputy minister and all his supporting officers were completely within their rights, traditions et cetera to answer those questions, but the way Senator Kelly has put that

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 29 septembre 1983

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-157 constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans les domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence de façon corrélative, se réunit aujourd'hui à 10 h 45 pour en étudier la teneur.

Le sénateur P. Michael Pitfield (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Mesdames et messieurs, nous accueillons aujourd'hui le Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada. Comme le Commissaire est fonctionnaire, il comparaît à la demande du Comité avec l'assentiment du Ministre. Il ne nous a pas fait parvenir de mémoire. Il comparaît devant nous afin de répondre à nos questions et je l'ai assuré que le Comité, selon la tradition parlementaire, ne tentera pas de le coincer sur des questions de politique gouvernementale.

Monsieur le Commissaire, je ne sais pas si vous désirez faire une déclaration préliminaire, mais le sénateur Kelly n'attend que l'occasion de vous poser la première question.

M. R. H. Simmonds, Commissaire de la GRC: Monsieur le président et honorable sénateurs, bonjour. Je suis heureux d'être parmi vous et j'espère vous être utile.

Le sénateur Kelly: Merci, monsieur le président. Commissaire Simmonds, compte tenu de ce que le président a dit au sujet de votre position, je comprendrai si vous décidez de ne pas répondre à la question que je vais vous poser. Je voulais surtout vous demander ce que vous pensiez des arguments pour et contre la création d'un service civil distinct, et si vous croyez qu'un tel service pourrait fonctionner comme le prévoit le projet de loi, mais au sein de la GRC. Avez-vous une opinion à ce sujet?

Le sénateur Olson: Monsieur le président, j'invoque le règlement car il s'agit exactement du genre de question contre laquelle vous venez tout juste de nous mettre en garde. Voilà que nous tombons dans le panneau dès la première question. Le Commissaire est un haut fonctionnaire, si je puis m'exprimer ainsi; or le sénateur Kelly lui demande pour ainsi dire d'exprimer son opinion sur une question de politique. Le Ministre a déjà declaré que le service serait crée de la façon prévue dans le projet de loi. Il s'agit à mon avis d'une question déplacée, et j'ai déjà vu ce genre de situation des centaines de fois. Toutes les fois que j'ai comparu devant un comité des communes, que ce soit avec ou sans le sous-ministre, les questions de politique étaient adressées au ministre.

Le sénateur Flynn: Et on n'obtenait aucune réponse.

Le sénateur Olson: Et on obtenait des réponses. A d'autres moments, lorsque les questions touchaient l'application de la politique qui avait été établie, le sous-ministre et tous ses fonctionnaires à sa suite étaient tout à fait en droit de répondre à ces questions, conformément à la tradition. Toutefois, la

[*Text*]

question, asking the Commissioner's opinion on whether he agrees with the policy or not—which is really what it boils down to—it is exactly what the chairman indicated was an improper question.

Senator Kelly: Mr. Chairman, if I may respond to that. I understand Senator Olson's reaction. I probably asked the question badly. I was not asking the Commissioner for an opinion on which is the better way to do it. I think the civilian service would work very well; I totally support it and I am sure the Commissioner does, too. What I really meant by my question was, if it was not going in the direction of a separate agency, could it work as well from inside the RCMP?

Senator Olson: That is exactly the same question, one or two steps removed. That is all.

Senator Flynn: I do not think Senator Olson is entitled to speak for the Solicitor General. I think Mr. Simmonds has probably had directives from the minister, and, if he says that he is not authorized to give his opinion on a point, we will accept that and that will be the end of it. However, I do not think Senator Olson should be the guiding light in this debate.

Senator Olson: Mr. Chairman, the point I was trying to make was not to speak on behalf of the minister responsible for the bill. However, I have been down this road many times before. Senator Flynn knows that very well, and I was not trying to guide the committee, but I have a right to give my opinion as to what is proper or improper.

Senator Flynn: Oh, you have a right, but whether it is unseful or not is something else.

Senator Nurgitz: Can we find out what the Commissioner will speak on?

Commr. Simmonds: I think the limits of what I can say were set out by the minister in his testimony before this committee on August 19. In response to a question put by Senator Nurgitz, as to whether or not members of the force would be available, Mr. Kaplan responded:

> That is your decision. As I understand the rules of the Senate, you can call any witness you wish, whether in country or out. If you do invite members of the force to come and give evidence in the area of their knowledge of the operations, they would be forthcoming and would provide that information.
>
> Of course, I would remind the committee that officials should not be asked to discuss policy issues.

My discussions with the minister and advice that I sought from the Privy Council Office and others reinforced the position that, when we get to policy areas, it is not the position of officials to respond, to criticize or necessarily even to support. Therefore, i will try to frame my answers very carefully within those rules.

However, I do not mind saying one or two things about the area of civilianization, because I do not think they go to criticizing policy. I can just point out a few facts because it seems to me that, in the end, it is a matter of government policy how they wish to organize and handle security, and it is a very difficult area of activity for government. There are a number of models around the world in other countries and

[*Traduction*]

façon dont le sénateur Kelly a posé sa question, en demandant l'opinion du Commissaire sur la politique établie, car c'est bien de cela qu'il s'agit, est exactement ce que le président considère comme une question déplacée.

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, permettez-moi de répondre à cela. Je comprends la réaction du sénateur Olson. Je me suis probablement mal exprimé. Je ne demandais pas au Commissaire son opinion sur la meilleure façon de procéder. Je crois qu'un service du renseignement civil fonctionnerait très bien, j'appuie tout à fait cette proposition et je suis convaincu qu'il en va de même du Commissaire. Ce que je voulais vraiment savoir, c'était si les choses ne pourraient pas tout aussi bien fonctionner à la GRC, en supposant qu'on renonce à la création d'un service distinct.

Le sénateur Olson: C'est exactement la même question à peu de choses près. C'est tout.

Le sénateur Flynn: Je ne crois pas que le sénateur Olson ait le droit de parler au nom du Solliciteur général. M. Simmonds a probablement reçu des directives de son ministre, s'il déclare qu'il n'a pas le droit de donner son opinion à ce sujet, nous le croirons sur parole, voilà tout. Je ne crois pas toutefois que le sénateur Olson devrait diriger le débat.

Le sénateur Olson: Monsieur le président, je ne tentais pas de parler au nom du ministre qui a parrainé ce projet de loi. Nous avons discuté de cette question à maintes reprises déjà. Le sénateur Flynn le sait très bien et je ne tentais pas d'orienter les travaux du Comité. J'ai le droit de dire ce que je trouve pertinent et déplacé.

Le sénateur Flynn: C'est votre droit. Quant à savoir si c'est utile ou inutile, c'est une autre histoire.

Le sénateur Nurgitz: Avons-nous demandé au Commissaire de quoi il nous entretiendra?

Commr. Simmonds: Je crois que les limites de mes propos ont été fixées par le ministre au cours de son témoignage devant le Comité le 19 août. En réponse à une question du sénateur Nurgitz qui voulait savoir si des membres de la GRC comparaîtraient, M. Kaplan a répondu:

> C'est à vous de juger. Si je comprends bien les règles du Sénat, vous pouvez convoquer tout témoin de votre choix, qu'il soit au pays ou non. Si vous demandez à des membres du service de témoigner au sujet des domaines de leurs connaissances, ils viendront vous fournir ces renseignements.
>
> Je dois rappeler cependant au Comité que les employés ne doivent pas discuter des questions de politique.

Mes discussions avec le ministre, les conseils que j'ai tenté d'obtenir auprès du Bureau du Conseil privé et ailleurs ont renforcé ma position: lorsque des questions de poliique entrent en jeu, il ne revient pas aux fonctionnaires d'y répondre, de les critiquer ou nécessairement de les appuyer. J'essaierai donc de me conformer très strictement à ces règles.

Je n'ai toutefois aucune objection à dire quelques mots au sujet de la création d'un service civil étant donné que je n'ai pas l'impression, ce faisant, de critiquer la politique du gouvernement. Je peux simplement signaler quelques faits parce qu'il me semble, en fin de compte, que c'est par le biais d'une politique que le gouvernement fixe ses objectifs en matière de sécurité. Ce n'est pas là une mince tâche. Un certain nombre

[*Text*]

they all seem to work. In some countries, the security service is within police forces; in other countries, it is not in police forces. There are a variety of arrangements, so there are quite a number of models that are available and they all work to one degree or another.

In the Canadian context, where the security service has been within the RCMP for quite a number of years, it is clear to everyone that there have been some difficulties and some problems, and certainly some of those difficulties and problems would probably be resolved by creating a new service. On the other hand, the creation of a new service will probably bring its own, different problems, but it is clearly a way in which the government can organize, if that is its policy. That policy is reflected in the bill and it has my support. I am committed to assisting the government with the creation of this new agency and co-operating for that purpose.

When you ask the question about civilianization, it raises a number of other questions. When I look at what I would call the authority of the state, I look at what I call military authority and civil authority. The police are clearly not part of the military authority; they are already part of the civil authority, so on the civil side the question for the government is: Is it better handled by people who are called policemen on the civil side, or by public servants or some other organization? That, of course, was the question which the government had to wrestle with once it received the McDonald Commission Report, and it came to the conclusion that it was better out of the hands of the police. That is the policy, and I am committed to support it. It is certainly not an automatic panacea or answer to all of the problems of the past, I can assure you, but it does resolve some of the issues that are of great concern to government.

The Chairman: If I may say so, Senator Kelly, this is a difficult line of questioning, especially for a Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police, who carries the responsibilities for what has been frequently referred to in this committee, not only in symbolic terms but in substantive terms, as a major Canadian institution. Therefore, to ask him for his judgment of policy or for his conclusions about a desirable course to take—in short, his conclusions with respect to the whole policy—is, it seems to me, not only proscribed by parliamentary practice, but is, indeed, extremely difficult for him to deal with. Perhaps you could ask him how, in his view, this or that may be dealt with in one or the other case. It seems to me that the question is then one of fact and is part of the components of what you, as a member of this committee, are thinking about. It will also assist you in arriving at your conclusion.

In other words, I am trying to draw a distinction between asking the witness what his conclusion is and securing from him factual responses to the existing situation that would enable you to arrive at your conclusion. It seems to me that it is for the latter case that the Commissioner is here.

[*Traduction*]

de modèles existent à travers le monde dans d'autres pays. Tous semblent fonctionner. Alors que dans certains d'entre eux le Service de sécurité relve des forces policières, ailleurs l'État fait appel à des organismes civils. Plusieurs possibilités s'offrent aux gouvernements qui ont à leur disposition un grand nombre de modèles dont le fonctionnement est plus ou moins bien rodé.

Au Canada, où le Service de sécurité fait partie de la GRC depuis un bon nombre d'années, tout le monde sait que des difficultés et des problèmes se sont présentés et que la création d'un nouveau service permettrait probablement d'en résoudre un certain nombre. Par contre, la création de ce service provoquera probablement des problèmes différents. Il s'agit de toute évidence d'une option qui s'offre au gouvernement, si telle est sa politique. Cette politique est traduite dans le projet de loi, et je l'appuie. Je m'engage à aider le gouvernement à mettre sur pied ce nouvel organisme et je l'assure de ma collaboration.

A cette question sur la création d'un service du renseignement civil viennent s'en greffer d'autres. Lorsque je considère ce que j'appellerais l'autorité de l'État, je songe à ce que j'appelle l'autorité militaire et l'autorité civile. La police ne relève pas de toute évidence de l'autorité militaire mais fait déjà partie de l'autorité civile. Le gouvernement doit alors se demander si la sécurité est mieux assurée par des personnes qu'on appelle des agents de police dans le civil ou par des fonctionnaires ou quelque autre organisation? Il s'agit, il va sans dire, de la question que le gouvernement a dû débattre lorsque la Commission McDonald lui a remis son rapport. Il en est venu à la conclusion qu'il valait mieux ne pas confier cette tâche à la police. Voilà la politique établie et je m'engage à l'appuyer. Il ne s'agit certes pas d'une panacée automatique ou d'une réponse à tous les problèmes qui sont survenus par le passé, je puis vous l'assurer; mais cela permet de résoudre certaines questions qui préoccupent énormément le gouvernement.

Le président: Si je puis me permettre, sénateur Kelly, voilà une question difficile, surtout pour un commissaire de la Gendarmerie royale du Canada qui a la responsabilité de ce qu'on a fréquemment qualifié dans ce comité, pas seulement en termes abstraits mais concrets, d'institution canadienne importante. Par conséquent, lui demander son opinion sur une politique ou ce qu'il conviendrait de faire à son avis—bref, ses conclusions en ce qui concerne l'ensemble de la politique—voilà qui est, il me semble, non seulement défendu par la pratique parlementaire mais qui constitue en fait un exercice très difficile. Vous pourriez peut-être lui demander son opinion sur la façon dont on pourrait procéder dans tel ou tel cas. Il me semble que vous l'interrogerez alors sur un point de fait qui fait partie des éléments de ce que vous pensez en tant que membre du comité. Cela vous aidera aussi à parvenir à votre conclusion.

Autrement dit, je tente de faire une distinction entre demander au témoin ce qu'est sa conclusion et obtenir de lui des réponses qui reposent sur des faits et qui vous permettraient de parvenir à votre conclusion. Il me semble que c'est pour cette dernière chose que le commissaire comparaît ici.

[*Text*]

Senator Kelly: Senator Olson has made me very cautious about how I ought to frame these questions.

Senator Flynn: You should not worry too much.

Senator Godfrey: He is wiser.

Senator Kelly: He is wiser, yes.

At this committee we have been told that, in certain respects, it is impossible to carry out within the RCMP the sort of thing envisaged in this bill, just by the very nature of the police force. We have been told that it is not a police job, that is has to be handled in a manner different from that in which police work is handled, and that, therefore, it is not compatible within the RCMP.

Is it fair to ask the Commissioner his reaction to the suggestion that a security intelligence gathering service is not compatible within the RCMP?

Senator Godfrey: I should like to interrupt to say that, although I stand to be corrected, I do not recall any witness saying that it was impossible to do it. I just wanted to point that out before the question was put.

Senator Kelly: I believe I said "incompatible."

Senator Godfrey: "Incompatible," perhaps, but I do not recall any witness saying "impossible."

Senator Kelly: The suggestion was that the training of a policeman is substantially different from the training that would have to be given to a person involved in intelligence gathering.

Commr. Simmonds: In response to that I would say that, had the government decided to stay within the national police force, and given adequate legislation, mandate or whatever words you wish to use, it could work. As I said earlier, it could work in any of a number of modes. It is a question of where the principal advantages are, as opposed to the disadvantages.

With respect to the question on training, I would accept that the initial recruit training given to a policeman does not necessarily prepare him particularly well, at that stage, for security service work—nor does it prepare him particularly well, at that stage, for undercover work in the drug world or for a lot of other areas of police work. Therefore, building on that recruit training and building on the experience gained by a member of our force in his early years, he would proceed to some specialized training to better equip him for whatever specialization he might go into, whether it be the security service or any other line of work, such as commercial crime investigation, undercover drug investigation, and so on.

Within the RCMP over the past few years, of course, we have made a concerted effort, right at the recruit level, to take more people out of universities. Such people have a broader background of work experience and so on. We have combined this effort with quite an aggressive program within the force with respect to education, and so forth.

[*Traduction*]

Le sénateur Kelly: Le sénateur Olson m'a bien dit de faire attention à la façon dont je formulais ces questions.

Le sénateur Flynn: Vous ne devriez pas vous faire trop de mauvais sang.

Le sénateur Godfrey: Il est plus avisé.

Le sénateur Kelly: Oui, il est plus avisé.

Des témoins nous ont dit qu'à certains égards il est impossible, au sein de la GRC, de poser les actes du genre prévu dans ce projet de loi, en raison de la nature même de la police. On nous a dit qu'il ne s'agissait pas de tâches que pouvait assumer la police, qu'il fallait recourir à des moyens que celle-ci n'utilise pas et que, par conséquent, ce service est incompatible avec la GRC.

Peut-on demander au Commissaire ce qu'il pense de l'idée selon laquelle un service du renseignement de sécurité serait incompatible avec la GRC?

Le sénateur Godfrey: Qu'on me corrige si je me trompe, mais je ne me souviens pas qu'un témoin ait dit qu'il s'agissait là d'une tâche impossible. Je voulais simplement le signaler avant que la question ne soit posée.

Le sénateur Kelly: Je crois avoir utilisé l'adjectif «incompatible».

Le sénateur Godfrey: «incompatible» peut-être, mais je ne me souviens pas qu'un témoin ait parlé d'impossibilité.

Le sénateur Kelly: L'idée était que la formation d'un agent de police diffère tout à fait de celle qu'il faudrait donner à un employé d'un service du renseignement de sécurité.

Commr. Simmonds: A cela, je répondrai que, si le gouvernement avait décidé de ne pas créer de service distinct et avait rédigé un projet de loi en conséquence ou lui avait confié un mandat ou peu importe le nom que vous lui donnez, cela pourrait marcher. Comme je l'ai dit plus tôt, cela pourrait fonctionner à l'intérieur d'un grand nombre de modèles. Il s'agit de savoir quels sont les principaux avantages et inconvénients.

En ce qui concerne la question de la formation, je serais d'accord pour dire que la formation que reçoit à l'origine l'agent de police ne le prépare pas particulièrement bien à travailler au sein d'un service de renseignement, ni à accomplir une mission secrète parmi les trafiquants de drogue ou beaucoup d'autres missions relevant de la police. Par conséquent, pour compléter la formation reçue au moment de recrutement et l'expérience acquise, l'agent suit des cours de formation afin d'en connaître davantage dans les domaines spécialisés dans lesquels il pourrait travailler, qu'il s'agisse du service de sécurité ou de tout autre genre de travail, par exemple des enquêtes commerciales, des enquêtes secrètes dans les milieux de la drogue et ainsi de suite.

Depuis quelques années, il va sans dire que nous nous efforçons au sein de la GRC de recruter des diplômés d'universités. Ces personnes ont une plus grande expérience du marché du travail, par exemple. Nous avons associé cet effort à un programme assez dynamique en matière d'éducation et ainsi de suite.

[*Text*]

The Chairman: Perhaps I could move the questioning in a direction which, it seems to me, would be useful and in line with what the committee has been examining, Commissioner, by asking you whether you can say what the training is that the security service now receives? I ask the question most particularly in relation to assessment. We had a series of questions one day on the assessment function, which seems to be the sort of «crème de la crème» of security work—it is where all of the work is drawn together. The suggestion was that these people are very difficult to obtain. What is the present source of these people and how are they trained?

Commr. Simmonds: I shall try to narrow the question, Mr. Chairman, but if I get too narrow it would mean that you ought to have another level of witness here; so I will be a little general. Quite a lot of assessment is done by what we refer to as civilian members of the RCMP, who are hired particularly for that purpose. This morning, for instance, in discussions with the Director Gen, I was told of one person in the assessment unit who has, by way of background, a doctorate in political science, sociology and so on. We do have people with a variety of experience.

There are various levels of assessment. Assessment takes place at the beginning of a case as to the appropriateness of the case and as to what it is that the intelligence you are gathering is really telling you. However, the final assessment product, if I can use that expression, at the force level—which feeds into what I would describe as a higher level of assessment, where the force interacts with other agencies of government—is quite largely in the hands of a mixture of what I refer to as long-experienced, regular members and civilian members who have been hired particularly for that role.

Senator Buckwold: What percentage of your security division would be made up of civilian members, as opposed to regular members of the force, if you can give me that information?

Commr. Simmonds: I do not have that figure with me, senator.

Senator Buckwold: Can you.give an approximation?

Commr. Simmonds: An estimate of that figure is perhaps 25 er cent.

Senator Buckwold: These people are operating on an equal level, side by side, if you like, with members of the force?

Commr. Simmonds: Fundamentally, their roles are different. Most of our investigators are men with police background—regular members of the force. The civilian members are primarily hired by or taken into the force for specialized work, support operations and assessment acivity.

Senator Buckwold: Do the civilian members receive the same benefits as members of the RCMP, from the point of view of being servants of the Government of Canada in terms of pay rates, fringe benefits, superannuation and so on?

[*Traduction*]

Le président: Je pourrais peut-être, commissaire, aiguiller les questions dans une direction qui, il me semble, serait utile et correspondrait au mandat du comité, en vous demandant quelle formation reçoivent les membres du service de sécurité à l'heure actuelle? Ma question concerne en particulier l'évaluation. Nous avons eu une série de questions à un certain moment sur cette fonction de l'évaluation qui semble être la fonction par excellence d'un service de sécurité; c'est là où tout le travail est structuré. On semblait dire qu'il était très difficile de recruter ces spécialistes. Où les recrute-t-on et de quelle façon sont-ils formés?

Commr. Simmonds: J'essaierai de restreindre le champ de la question, monsieur le président, mais s'il m'arrivait d'aller trop loin dans ce sens, cela signifierait qu'il vous faut d'autres genres de témoins. Je répondrai donc de façon générale. Une bonne partie des évaluations sont faites par ce que nous appelons des membres civils de la GRC que nous embauchons tout particulièrement à cette fin. Ce matin, par exemple, dans le cadre de discussions avec le directeur général, j'ai appris qu'une personne de la section de l'évaluation possède un doctorat en sciences politiques, en sociologie et ainsi de suite. Nous recrutons des gens ayant une expérience variée.

Il y a divers niveaux d'évaluation. On procède à une évaluation au début d'une affaire afin de déterminer la pertinence de celle-ci et ce que nous révéleront les renseignements que nous obtiendrons. Toutefois, le produit final, si je peux utiliser cette expression, au niveau de la force—qui alimente ce que je décrirai comme un niveau plus élevé d'évaluation où la force agit de concert avec d'autres organismes du gouvernement—relève en très grande partie d'un groupe que j'appelle des membres de la force régulière ayant une longue expérience, ainsi que des membres civils qui ont été embauchés tout particulièrement à cette fin.

Le sénateur Buckwold: Pouvez-vous me dire quel pourcentage de votre division de la sécurité représentent les civils par rapport aux membres de la force régulière?

Commr. Simmonds: Je n'ai pas ces chiffres avec moi, sénateur.

Le sénateur Buckwold: Pouvez-vous nous donner une idée?

Commr. Simmonds: Environ 25 pour cent.

Le sénateur Buckwold: Ces personnes opèrent-elles à un niveau équivalent, de concert si vous voulez avec les membres de la force régulière?

Commr. Simmonds: Leur rôle est fondamentalement différent. La plupart de nos enquêteurs ont une expérience policière en tant que membres de la force régulière. Les membres civils sont surtout embouchés pour des travaux spécialisés, des opérations de soutien et pour l'évaluation.

Le sénateur Buckwold: Les membres civils ont-ils les mêmes avantages que les membres de la GRC, à titre d'employés du gouvernement du Canada? J'entends par là les salaires, les avantages sociaux, les prestations de retraite et ainsi de suite.

[*Text*]

Commr. Simmonds: No, senator; there are some differences in that respect between the civilian member population and the regular member population of the force. The civilian members' "pay and benefits" package is based on a public service standard, whereas that of the regular members is based on what we call a "police universe" standard. That is determined by averaging the pay levels, for example, of the police departments across Canada and deciding from there what the RCMP should be paid. The same applies to the benefits that should make up the police package. At the senior level, even within the RCMP, however, we equate with the various levels of government, as do our civilians. Then, of course, it levels out.

Senator Buckwold: Are there any conflicts between the two groups?

Commr. Simmonds: In the past there have been some conflicts, partly because of the fact that we used to have a system of "dual staffing," which was designed to ensure that the best equipped person in the force for the job was assigned to it. At one point in time, the job might have been filled by a civilian member. When he retired or left the position, however, if the best equipped person for the job was a regular member, the result would really be two scales of pay for the same job. Administratively, we have resolved most of those difficulties by eliminating that dual staffing. In order to overcome those "relativity" problems, sometimes we necessarily make it impossible for the best person to fill the position; but we have overcome most of those problems that were quite apparent a few years ago.

Senator Buckwold: Other witnesses have told us, and I presume that it is correct, that by far the majority of those who are employed in the service—and presumably, they were referring to both categories—support the separation of the forces and the move to the new structure as outlined in the bill. Would you agree with that? I am not talking about the hierachy but about the rank and file.

Senator Flynn: How can he express the views of someone else, when he cannot even express his own views?

Senator Buckwold: I am asking him whether he supports that contention. I think it is an important point.

Commr. Simmonds: Let me put your question in a broader context. For the last 15 to 20 years that I have been in the force there has been ongoing debate within the organization as to whether it is better to have the security service in the force or out of it. That debate increased in tempo following the recommendations of the McKenzie Report. I would think that in the earlier years of the debate most of the members would have been against having the service taken away from the force, because they liked it the way it was. But as history has shown through the studies of the McDonald Commission and its subsequent Report, the views changed and were very split. Once the government announced its intention, however, I think the overwhelming feeling throughout the whole of the force

[*Traduction*]

Commr. Simmonds: Non, sénateur, il y a certaines différences à cet égard entre les membres civils et les membres de la force régulière. L'employé civil aura des avantages qui se rapprochent beaucoup plus de ceux qu'offre la Fonction publique, alors que ceux des membres de la force régulière sont fondés sur ce que nous appelons une norme applicable aux forces de police. On fixe cette norme en faisant la moyenne des échelles de salaire, par exemple, des divers services de police du Canada et en déterminant quel devrait être le traitement des membres de la GRC. Il en va de même pour les avantages supplémentaires. Aux niveaux supérieurs, même au sein de la GRC, nous suivons les échelles de salaire offertes au gouvernement, comme pour nos employés civils. Nous procédons ensuite à des rajustements.

Le sénateur Buckwold: Y a-t-il des conflits entre les deux groupes?

Commr. Simmonds: Par le passé, il y a eu des conflits en partie en raison du fait que nous recourions à un système que nous appelions «double dotation». Nous nous assurions ainsi de nommer la personne la plus compétente dans le service pour effectuer le travail. Il a pu arriver qu'à un certain moment le poste ait été confié à un civil. Lorsque celui-ci quittait son poste, si la personne la plus compétente pour le remplacer était membre des forces régulières, nous nous retrouvions alors avec deux échelles de salaire pour le même emploi. Du point de vue administratif, nous avons solutionné la plupart des problèmes en supprimant cette double dotation. Pour régler ces problèmes de «relativité», il arrive que nous fassions en sorte que le poste ne puisse être attribué à la personne la plus compétente; nous avons toutefois réussi à régler la plupart des problèmes qui étaient très évidents il y a quelques années.

Le sénateur Buckwold: D'autres témoins nous ont dit, et je suppose que c'est exact, que jusqu'à maintenant la plupart de ceux qui travaillent dans le service—et je suppose qu'ils faisaient allusion aux deux catégories—sont d'accord pour que l'on scinde la force et que l'on crée le nouveau service décrit dans le projet de loi. Est-ce votre avis? Je ne parle pas du sommet de la hiérarchie mais de la base.

Le sénateur Flynn: Comment peut-il exprimer l'opinion de quelqu'un d'autre, alors qu'il ne peut même pas nous donner la sienne?

Le sénateur Buckwold: Je lui demande s'il est d'accord avec cette affirmation. Je crois qu'il s'agit d'un point important.

Commr. Simmonds: Permettez-moi de placer votre question dans un contexte plus large. Pendant les 15 ou 20 années que je viens de passer à la GRC, on s'est toujours demandé s'il vaudrait mieux conserver le service au sein de la GRC ou créer un service distinct. Le débat a pris de l'ampleur avec la publication du rapport McKenzie. Je dirai qu'au début la plupart des membres étaient d'avis de ne pas créer de service distinct; ils n'avaient rien à redire à la façon dont les choses fonctionnaient. Mais après les études faites par la Commission McDonald et la publication de son rapport, les opinions ont changé et les avis étaient partagés. Une fois que le gouvernement eut toutefois annoncé son intention, je crois que dans l'ensemble les membres de la force se sont dit: «Pourquoi pas!

[*Text*]

was, "Let's get on with it, since it is not a question any more of whether we would prefer to have the service in or out of the force."

Senator Flynn: You got an answer to your question.

Commr. Simmonds: Clearly, there are a few members that do not want the change, which is quite natural. A number of them have asked for transfers to other duties within the RCMP.

The policy proposed in the bill allows for a scheme whereby over a period of the first two years members would have the option to come back into the RCMP once they had established the new organization and recruiting was under way. So if I could characterize today's view among most of the members, it is, "Well, the government has declared its position so let's get on with it and do something". I would like to add on behalf of the members of the Security Service of the RCMP that, despite the long and protracted debate, they have never let down for one moment in terms of operations. There has been a lot written and said about morale. Morale is very difficult to gauge and probably depends, for example, on the weather on any given day, but, if you gauge it by how well people respond to needs and their willingness to take up difficult tasks, I have to say that it is not bad. Obviously, they want to get the issue settled, but they are working well at the moment.

Senator Nurgitz: Earlier this week a spokesman for a number of the active members of the Security Service appeared before this committee. He was concerned about the question of pensions. The gentleman indicated that most of the members of the service would be proud to serve in the new service. That is not consistent with what you have said, but perhaps it is consistent with what you are saying about the grumpiness toward the transition arrangement and the uncertainty with respect to pension rights and so on. It might be somewhat naive to say that such issues do not affect morale.

Commr. Simmonds: Obviously, there is concern there. I don't know whether "grumpiness" is the right word.

Senator Olson: I think it was a bad word.

Senator Nurgitz: If Senator Olson thinks that it is a bad word, then I withdraw it.

Commr. Simmonds: Let's put it this way: I think most members would say that, before they unequivocably commit themselves, they want to know something about the terms of employment and the benefits package, which has not been fully developed. These matters are largely in the hands of Treasury Board. Clearly, everybody is waiting to see what is going to happen. There is the general assurance from the government that the package will probably be similar to what is provided in the RCMP.

However, due to the length of time it has taken to develop the service, had the government come out with a benefits package one year or two years ago, it might have been considerably changed because the benefits in the RCMP are constantly changing, as in the public service generally, as

[*Traduction*]

Étant donné qu'il ne s'agit plus désormais de se demander si nous préférons un service au sein de la GRC ou un service distinct.»

Le sénateur Flynn: Vous avez eu votre réponse.

Commr. Simmonds: Il est certain qu'il existe un certain nombre de membres qui s'opposent à ce changement. C'est tout naturel. Un certain nombre d'entre eux ont demandé à être mutés dans d'autres services de la GRC.

La politique proposée dans le projet de loi prévoit que pendant les deux dernières années les membres pourraient revenir une fois que le nouvel organisme aurait été établi et que le processus de recrutement aurait été mis en branle. Ainsi, si je devais résumer l'opinion des membres de la force aujourd'hui, je dirais qu'étant donné que le gouvernement a établi sa politique, il faut l'accepter et agir en conséquence. J'aimerais ajouter au nom des membres du Service de sécurité de la GRC que, malgré le très long débat qui a eu lieu, ils n'ont jamais négligé un seul moment leur travail. Il a beaucoup été question de moral. Il est très difficile de juger et cela dépend probablement du temps qu'il fait. Si vous tentez d'y parvenir en essayant de mesurer l'empressement avec lequel les employés répondent aux besoins et s'attaquent à des tâches difficiles, je dois dire qu'il n'est pas mauvais. Évidemment, ils veulent régler la question, mais ils travaillent bien à l'heure actuelle.

Le sénateur Nurgitz: Le porte-parole d'un certain nombre de membres actifs du Service de sécurité a comparu devant le comité cette semaine. Il était préoccupé par la question des pensions. Il a précisé que la plupart des membres du Service seraient fiers de faire partie de ce nouvel organisme. Ces propos ne cadrent pas avec les vôtres, mais ils rejoignent peut-être ce que vous dites au sujet de l'insatisfaction qui règne concernant les arrangements de transition et l'incertitude qui entoure la question des pensions et d'autres droits. Ce serait un peu naïf de ma part de prétendre que ces questions n'influent pas sur le moral des membres.

Commr. Simmonds: Évidemment, il s'agit là d'une source de préoccupations. Je ne sais pas si le mot «insatisfaction» est bien choisi.

Le sénateur Olson: Je crois qu'il est mal choisi.

Le sénateur Nurgitz: Si le sénateur Olson croit qu'il est mal choisi, je me rétracte.

Commr. Simmonds: Je crois que la plupart des membres voudraient, avant de s'engager sans équivoque, connaître les conditions d'emploi et les avantages sociaux offerts, lesquels n'ont pas encore été totalement mis au point. Ces questions relèvent en grande partie du Conseil du trésor. Il est évident que tous attendent de voir ce qui va se passer. Le gouvernement nous a assuré, de façon générale, que les avantages seront probablement similaires à ceux qui sont offerts à la G.R.C.

Toutefois, compte tenu du temps qu'il a fallu pour mettre sur pied le service, si le gouvernement avait proposé un ensemble d'avantages il y a un ou deux ans, ceux-ci auraient sans doute été modifiés de façon considérable parce que les avantages dans la G.R.C. changent constamment, tout comme dans

[*Text*]

contracts are settled and so on. Everybody is anxious to see what will be in the package, but I don't think it entails bad morale. They are simply saying "When are we going to hear?"

Senator Nurgitz: In fairness to both yourself and the earlier witness, the cause of the problem is the uncertainty. They had a couple of versions of what might happen. They did not complain about the process.

Commr. Simmonds: The force has been under examination since 1977 on these issues and the government has been wrestling with the problem since 1981, when the McDonald Commission Report was tabled. I think everybody is saying that it is taking a rather long time but this is all part of the very important process. Certainly, there is concern that it be completed in one way or another. That is as far as I would go.

The Chairman: As the administrator in charge of the force you consider it important to get it resolved one way or another.

Commr. Simmonds: I believe that it is an issue of some importance, not in terms of my responsibilities as administrator of a rather important Canadian institution, but because Canadians generally want to have the issue settled one way or the other so that we may get on with the work—not that the work is not being accomplished now but there is a great air of uncertainty about the future.

The Chairman: How would you react to having to wait another two years?

Commr. Simmonds: That's life. Having been a policeman for nearly 37 years, I find that a lot of things have not turned out the way I expected.

The Chairman: If you can dodge all the questions as well as you dodged that one, you will have no trouble today.

Senator Lapointe: We were told that as a follow up to the McDonald Commission the government wanted this heavy burden taken off the shoulders of the RCMP while, at the same time, protecting its very fine reputation throughout the world as a police force. Do you think that this is the sentiment of the police section of the RCMP?

Commr. Simmonds: If I can answer for the force as a whole, which is very difficult, even though I am the Commissioner, I would say that the members of the RCMP have always been rather proud of their security responsibility and do not regard it as a negative side of their operations. Certainly, there has been concern about mandate and what is appropriate and so on. This has given rise to an ongoing debate within the force and many of those issues have been resolved now.

I do not think the force will be relieved to know that they are finally going to get rid of the Security Service. In fact, in terms of our federal operations, that has been very much the heart of those operations.

[*Traduction*]

la Fonction publique, au fur et à mesure que des conventions sont signées. Nous attendons tous impatiemment de connaître ces avantages, mais je ne crois pas que cela nuise au moral. Ils veulent tout simplement savoir à quel moment ils peuvent s'attendre à avoir des nouvelles.

Le sénateur Nurgitz: Pour être juste envers vous et le témoin qui vous a précédé, c'est l'incertitude qui est à la source du problème. Ils avaient quelques idées de ce qu'on allait leur proposer. Ils ne se plaignaient pas du processus.

Commr. Simmonds: Ces questions font l'objet d'un examen depuis 1977 et le gouvernement se trouve aux prises avec ce problème depuis 1981, année où le rapport de la Commission McDonald a été déposé. Je crois que tous sont d'avis que les choses n'avancent pas assez vite, mais tout cela fait partie de cet important processus. Évidemment, on veut qu'il soit parachevé d'une façon ou d'une autre. Voilà tout ce que je peux dire.

Le président: En tant que directeur du service, vous croyez qu'il est important que cette question soit réglée d'une façon ou d'une autre.

Commr. Simmonds: Je crois qu'il s'agit là d'une question assez importante, non pas du point de vue de mes responsabilités en tant que directeur d'un organisme canadien très important, mais parce que les Canadiens en général veulent que cette question soit réglée d'une façon ou d'une autre pour que nous puissions aller de l'avant. Ce n'est pas que le travail ne se fasse pas, mais il y a beaucoup d'incertitude entourant l'avenir.

Le président: Que feriez-vous si vous deviez attendre encore deux ans?

Commr. Simmonds: C'est la vie. Je travaille comme policier depuis près de 37 ans et il y a bien des choses qui ne se sont pas déroulées comme je l'aurais pensé.

Le président: Si vous arrivez à éluder toutes les questions comme vous l'avez fait avec celle-là, vous n'aurez aucun problème aujourd'hui.

Le sénateur Lapointe: On nous a dit que, pour donner suite aux recommandations de la Commission McDonald, le gouvernement voulait débarasser la G.R.C. de ce lourd fardeau tout en protégeant l'excellente réputation qu'elle a dans le monde en tant que force policière. Croyez-vous que le corps policier de la G.R.C. partage ce sentiment?

Commr. Simmonds: Si je peux répondre au nom de tout le service, ce qui est très difficile, même si j'en suis le commissaire, je dirai que les membres de la G.R.C. ont toujours été fiers de leurs responsabilités en matière de sécurité et ne considèrent pas celle-ci comme un aspect négatif de leurs activités. Évidemment, ils étaient préoccupés au sujet de leur mandat et de ce qui était jugé approprié, entre autres. Ces questions ont donné lieu à un débat suivi au sein de la force, mais bon nombre d'entre elles ont déjà été réglées.

Je ne crois pas que la force sera soulagée d'apprendre qu'elle sera finalement débarassée du Service de sécurité. En fait, ce service a été au cœur de nos opérations au palier fédéral.

[*Text*]

Senator Lapointe: Do you think it will be difficult to obtain liaison between the RCMP and the proposed agency, or do you think things will be as they were before?

Commr. Simmonds: Obviously, there will have to be a great degree of closeness between the two organizations. I am sure that at all levels of the organizations there will be a great effort to ensure that there is that closeness in order to protect the national security, if I may use that phrase. I think the new organization, in a sense, is off to an extraordinarily good start because it will be heavily staffed by members who, the day before, were members of the RCMP, and, in terms of the RCMP, they will always be regarded as being members of the RCMP, as are our veterans.

If this service is to be reorganized, it is certainly off to the best possible start because it really is the old force under another name, under new leadership and operating under firm guidelines.

I think the real question that needs to be addressed is not whether it should be in or out of the police force—that is government policy, has been ruled on, so I think we should get on with it—but is what it should do, whether in or out of the police force, and what its role should be and how it should be controlled and how it should be accountable to government. Those, in my opinion, are the fundamental issues.

Senator Lapointe: Will other civilians be able to apply and be trained in the first days of this new agency, or will it be staffed by former RCMP officers with civilians being trained at a later time?

Commr. Simmonds: I cannot answer that question. You should really ask that question of Mr. Finn. From my knowledge of what is taking place, I am sure there will be a number of positions not staffed by members of the RCMP on the first day. Of course, as former members of the RCMP leave the new agency, they will be replaced by recruits from other sources. I do not know how extensive that recruiting will be in the first days, but I think Mr. Finn should know the answer to that.

Senator Flynn: Senator Lapointe has come close to the point I wished to raise.

The current Security Service, in gathering intelligence, gathers at the same time evidence relating to criminal acts. As a matter of policy or practice—I do not know which—it transmits that evidence to the law enforcement part of the RCMP.

Commr. Simmonds: Currently, when there is a case developing indicating that criminal offences are taking place—or perhaps an offence under the Official Secrets Act or an offence under the Export Import Control Act, or whatever—

Senator Flynn: Or criminal offences.

Commr. Simmonds: Yes. When the security service, in the course of pursuing its mandate, comes across something that is

[*Traduction*]

Le sénateur Lapointe: Croyez-vous qu'il sera difficile d'établir des liens entre la G.R.C. et le service proposé, ou croyez-vous que la situation sera la même qu'auparavant?

Commr. Simmonds: Évidemment, les deux organismes devront travailler en étroite collaboration. Je suis sûr que les responsables à tous les paliers des organisations feront leur possible pour établir une telle collaboration afin de protéger notre sécurité nationale, si je peux m'exprimer en ces termes. Je crois que la nouvelle organisation, dans un sens, connaitra un très bon début parce qu'elle sera surtout formée de membres qui, la veille, faisaient partie de la G.R.C. Pour cette dernière, ils seront toujours considérés comme des membres de la G.R.C., tout comme le sont les anciens.

Si le service doit faire l'objet d'une réorganisation, il part certainement d'un très bon pied parce qu'en fait c'est l'ancienne force qui adopte un nouveau nom, une nouvelle direction et des lignes directrices solides.

Je crois que la véritable question qui se pose n'est pas de savoir si le Service devrait relever ou non de la G.R.C.—c'est une question de politique relevant du gouvernement, qui a déjà été tranchée, et je crois qu'il faut aller de l'avant—mais plutôt quel devrait être son mandat, qu'elle relève ou non de la G.R.C., quel devrait être son rôle, comment elle devrait être dirigée et enfin comment elle devrait être comptable envers le gouvernement. Voilà, d'après moi, les questions fondamentales auxquelles il faut répondre.

Le sénateur Lapointe: Est-ce que d'autres employés civils seront embauchés et formés dès l'entrée en opération de ce nouveau service, ou commencera-t-on d'abord par doter les postes grâce à d'anciens membres de la G.R.C. pour ensuite procéder à la formation d'employés civils?

Commr. Simmonds: Je ne suis pas en mesure de répondre à cette question. Vous devriez la poser à M. Finn. A ma connaissance, je suis sûr qu'il y aura un certain nombre de postes qui ne seront pas dotés dès le départ par des membres de la G.R.C. Évidemment, au fur et à mesure que les membres de la G.R.C. quitteront le nouveau service, ils seront remplacés par de nouvelles recrues. Je ne sais pas si l'on procédera à un recrutement massif dès le début, mais je crois que M. Finn devrait pouvoir vous répondre.

Le sénateur Flynn: Le sénateur Lapointe a presque soulevé la question qui m'intéressait.

Le Service de sécurité actuel est chargé de recueillir des renseignements ainsi que des preuves ayant trait à des infractions criminelles. Pour une question de politique ou de pratique, je ne sais trop, elle transmet ses preuves au service de police de la GRC.

Commr. Simmonds: A l'heure actuelle, si les preuves recueillies dans une affaire démontrent que des infractions criminelles ont été commises ou peut-être une infraction à la Loi sur les secrets officiels ou à la Loi sur les licences d'exportation et d'importation, ou d'autres—

Le sénateur Flynn: Ou des infractions criminelles.

Commr. Simmonds: Oui. Lorsque le Service de sécurité, dans l'exercice de ses fonctions, découvre des preuves qui

[*Text*]

leaning toward criminal activity, that is handled by a team which is put together for that purpose.

You must remember that the agents are policemen as well.

Senator Flynn: Would you say that civilian agents do not gather that kind of evidence?

Commr. Simmonds: I guess we are getting into an area where one has to be very careful. In terms of the open assessment analysis and so forth, obviously they make assumptions, but in terms of the investigators out pursuing cases, interviewing people, and what have you, that is the role of the regular members of the RCMP.

When it involves a case that will possibly lead to prosecution, we put together a team from both sides of the force which works hand in hand. Depending on where the case goes, if a criminal offence has already occurred, particularly if that is a dramatic offence, the criminal intelligence side of the RCMP is more involved because there is evidence of an offence and they are looking for evidence to bring before a court.

If I can use "international intelligence", that may have a bearing on it, or if I can use an expression which might be misunderstood, "political intelligence", that would be fed in from the Security Service, but the investigation leading to prosecution would be in the hands of the CIB.

Senator Flynn: How will the new agency deal with that kind of evidence? As I understand it, that new agency will only be concerned with intelligence gathering. Do you think that that new agency will tend to keep all of the evidence it gathers, especially if it does not serve their purpose to furnish it to the RCMP?

Commr. Simmonds: There will have to be a close and active liaison between the two groups, and I could perhaps see an exchange of liaison officers between both organizations to bring about a high level of awareness. I think it is also important to remember that both agencies will be responsible to the same ministry of government, and the chances of what you are describing occurring are not great.

The automatic transmission of information will be slightly more formal and will not occur as easily as it does now with all members belonging to the same mess. They are all policemen and that automatic transmission of information happens by osmosis now; but with the new agency the system will not be greatly different from that which now exists when the RCMP officers are giving that kind of information to a different police force. We provide a great deal of intelligence to other police forces now.

Senator Flynn: Do you not see danger of conflict between the Director of the agency and the Commissioner of the RCMP?

[*Traduction*]

dénotent des activités de nature criminelle, l'affaire est transmise à une équipe qui est mise sur pied à cette fin.

Il ne faut pas oublier que les agents sont également des policiers.

Le sénateur Flynn: Voulez-vous dire que les agents civils ne recueillent pas ce genre de preuves?

Commr. Simmonds: Nous entrons dans un domaine où il faut faire preuve d'une extrême prudence. S'il s'agit d'analyser ouvertement une situation, ils peuvent évidemment avancer des hypothèses, mais s'il s'agit de mener des enquêtes ou d'interroger des gens, ce sont les membres réguliers de la GRC qui doivent s'en occuper.

Lorsqu'il s'agit d'une affaire qui peut donner lieu à des accusations, une équipe formée de membres des deux groupes est mise sur pied et tous travaillent en collaboration. Quels que soient les résultats de l'enquête, si une infraction criminelle a été commise et s'il s'agit d'une infraction particulièrement grave, le service du renseignement criminel de la GRC participe de façon plus active à cette affaire parce qu'une infraction a été commise et parce qu'il doit recueillir des preuves qu'il doit ensuite soumettre à un tribunal.

S'il s'agit d'une question qui concerne le renseignement international, cela peut avoir une certaine influence ou, si je peux utiliser une expression qui porte à confusion, le «renseignement politique», c'est le Service de sécurité qui fera les recherches, mais l'enquête donnant lieu à des poursuites relèverait de la Direction des enquêtes criminelles.

Le sénateur Flynn: Que fera le nouveau service avec ce genre de preuves? D'après ce que je comprends, le nouveau service se chargera seulement de recueillir des renseignements. Croyez-vous que le service gardera toutes les preuves qu'il recueillera, surtout s'il ne voit pas l'utilité de les transmettre à la GRC?

Commr. Simmonds: Les deux groupes devront travailler en étroite collaboration et ils devront peut-être s'échanger des agents de liaison pour être renseignés à tout moment sur ce qui se passe. Je crois qu'il est extrêmement important de se rappeler que les deux organismes relèveront du même ministère et qu'il y a très peu de risques que la situation que vous avez décrite ne survienne.

La transmission automatique des renseignements se fera de façon plus formelle et ceux-ci ne seront pas échangés aussi facilement qu'à l'heure actuelle où tous les membres appartiennent à la même organisation. Ce sont tous des policiers, et la transmission automatique de renseignements se fait maintenant par osmose; mais le système dans le nouvel organisme ne sera pas tellement différent de ce qu'il est maintenant, puisque les agents de la GRC transmettent ces renseignements à un autre corps policier. Nous fournissons à l'heure actuelle beaucoup de renseignements à d'autres corps policiers.

Le sénateur Flynn: Peut-il y avoir des conflits entre le directeur du Service et le Commissaire de la GRC?

[*Text*]

Commr. Simmonds: I have looked at other models and have seen quite a bit of this. I think that Canadians are noted for compromise and for getting along with each other.

I would like to put that into another context, Senator Flynn, and that would be that perhaps the RCMP or police agencies, whichever they are, would still have quite a large role to play in investigating crime that flows out of national security issues or is somehow connected with those issues. Perhaps that should be regarded as a valuable countervailing force to ensure that the security agency does not go too far under its mandate into what I would call the law enforcement side. That might be a very valuable check and balance.

Senator Flynn: I raise that because the Attorney General of Canada seems to suggest that matters of security are quite different from ordinary law enforcement. There is an indication in the mind of the Attorney General of Canada that there could be conflict between ordinary law enforcement and security intelligence gathering.

Commr. Simmonds: My response to that goes back to the fundamental role you expect the Security Service to perform.

If you are looking at what I would call the more traditional aspects of security work, and if you are looking at a threat in terms of the more commonly understood although hard to define issues, such as espionage, sabotage and so forth, there is a very natural connection between police work and security work.

If you are looking at what I would call the broader aspects of national security, such as economic intelligence, then they are distinctly different. I would be the first to argue that that does not belong inside the police force.

Senator Flynn: With regard to this problem that is envisaged in Part IV of the bill, the possible conflict between the intelligence gathering agency and the law enforcement agency, do you have any experience that would support the possibility of a conflict?

Senator Nurgitz: As between the police force and the agency?

Senator Flynn: Of course. That is all tied together. There is a law enforcement function in the RCMP and an intelligence gathering function, and also other police forces are involved.

Commr. Simmonds: I do not see a conflict between those two types of work. As I understand Part IV of the bill, and perhaps we need to be more specific, there may be some conflicts between the roles of the various levels of government in the federation on security related issues and so on. I have a great many ideas about those issues.

Senator Flynn: I am not asking you for your opinion; I am asking for facts. I am being very careful not to transgress the rules set by Senator Olson.

The Chairman: Clause 55 is a clause which does not really relate to the Security Service but, rather, relates to the

[*Traduction*]

Commr. Simmonds: J'ai étudié d'autres organisations ou il y avait beaucoup de conflits. Mais je crois que les Canadiens sont reconnus pour leur esprit d'accomodement et de bonne entente.

Je voudrais placer cela dans un autre contexte, sénateur Flynn. La G.R.C. ou les services de police, que ce soit l'un ou l'autre, auraient encore un très grand rôle à jouer dans les enquêtes criminelles qui sont plus au moins reliées à des questions de sécurité nationale. On pourrait considérer cela comme une force complémentaire valable qui veillerait à ce que le Service de sécurité n'outrepasse pas son mandat pour assumer un rôle que je qualifierais de policier. Il pourrait s'agir d'un système de freins et de contrepoids efficace.

Le sénateur Flynn: Je soulève ce point parce que le Procureur général du Canada semble dire que les questions de sécurité sont très différentes des questions qui concernent l'application ordinaire de la loi. Le Procureur général du Canada est d'avis qu'il peut y avoir un conflit entre l'application ordinaire de la loi et le recueil de renseignements de sécurité.

Commr. Simmonds: Pour répondre à cette question, je reviens au rôle fondamental que le Service de sécurité doit, d'après vous, remplir.

Si vous prenez en considération ce que j'appelle les aspects traditionnels du travail de sécurité, et si vous prenez en considération les menaces générales qui sont plus difficiles à définir comme l'espionnage et le sabotage, il existe un lien très naturel entre le travail de la police et le travail du Service de sécurité.

Si l'on pense aux aspects généraux de la sécurité nationale, comme le renseignement économique, ils sont très différents. Je serais le premier à dire que cette question ne relève pas de la police.

Le sénateur Flynn: En ce qui concerne le problème que semble poser la Partie IV du projet de loi, le conflit éventuel entre le Service de renseignement et la police, avez-vous des preuves qu'un tel conflit peut survenir?

Le sénateur Nurgitz: Comme entre la G.R.C. et le Service?

Le sénateur Flynn: Évidemment. Tout cela est lié. La G.R.C. est chargée à la fois de faire respecter la loi et de recueillir des renseignements; elle travaille aussi avec d'autres corps policiers

Commr. Simmonds: Je ne vois pas de conflit entre ces deux types de factions. S'après mon interprétation de la Partie IV du projet de loi, et nous devrions peut-être être plus explicites, il peut y avoir des conflits entre le rôle joué par les divers paliers de gouvernement en matière de sécurité et autre. J'ai de nombreuses idées à ce sujet.

Le sénateur Flynn: Je ne cherche pas à connaître votre opinion; je vous demande de ne doner des faits. J'essaie de ne pas violer les règles établies par le sénateur Olson.

Le président: L'article 55 ne porte pas vraiment sur le service de sécurité mais plutôt sur la G.R.C. D'après ce que

[*Text*]

RCMP. As I understand it, the essence of it is to place the Royal Canadian Mounted Police in the position of peace officers of primary responsibility with regard to offences against public order. That is simply a rephrasing of Senator Flynn's question.

Senator Flynn: Why?

The Chairman: Exactly. Why? As the administrator of this, why?

Commr. Simmonds: I hope I have not missed the point completely. It seems to me that clause 55 deals with the role of the Royal Mounted Police, whereas Part IV speaks more broadly about the role of the Government of Canada or of the Attorney General of Canada. With respect to the Royal Canadian Mounted Police, I maintain that we have authority to investigate any offence anywhere in Canada, if the offence is one legislated by the Parliament of Canada. That comes from section 18 of the Royal Canadian Mounted Police Act. I do not believe that it has ever been found to be unconstitutional and I do not think it has ever been challenged. As a matter of practice, of course, we do not do that. I am not just talking about security offences, I am talking about any offence. We do not walk into a city which is policed by another force and investigate their local murders. However, section 18 of the RCMP Act says we can do exactly that.

The real question is with regard to the role of the Attorney General. Again, with respect to that issue, there is a range of cases—some closely connected with national security, and some not—for which I believe it is absolutely essential for the federal government to have the right to prosecute or not to prosecute.

Senator Godfrey: That is different from clause 55.

Commr. Simmonds: Yes.

Senator Flynn: What I was asking was whether you have ever experienced that kind of problem.

Commr. Simmonds: I do not think I could give you an example of what I would call a national security case. We have always overcome the difficulty through sufficient co-operation and sufficient bending of people to get things done, in giving them assistance and so on, without ever taking away their jurisdiction. There are cases, the most dramatic of which involved the murder of a diplomatic person and the attempted murder of another, which are under investigation primarily by the Ottawa City police, with tremendous support from this organization, involving it in most of intelligence support for this investigation and a great deal of the scientific support. It works in cases such as that. However, if those same types of incidents occurred in some other part of the country with a less professional police force than the major police forces, clearly the government must be able to say, on cases with international implications, that the national police force can go in and take control.

[*Traduction*]

j'ai cru comprendre, l'article vise à mettre les membres de la Gendarmerie royale du Canada sur le même pied que les agents de la paix, et leur responsabilité première est d'exercer les fonctions de ces derniers à l'égard des infractions commises contre l'ordre public. C'est une simple reformulation de la question qui posée le sénateur Flynn.

Le sénateur Flynn: Pourquoi?

Le président: C'est exact. Pourquoi? En tant que directeur, pouvez-vous vous dire pourquoi?

Commr. Simmonds: J'espère avoir bien compris. Il me semble que l'article 55 traite du rôle de la Gendarmerie royale du Canada alors que la Partie IV traite de façon plus générale du rôle du gouvernement du Canada ou du Procureur général du Canada. En ce qui concerne la Gendarmerie Royale du Canada, je soutiens que nous avons le pouvoir de faire enquête sur toute infraction commise au Canada, si cette infraction est prévue dans la loi adoptée par le gouvernement fédéral. C'est ce qui découle de l'article 18 de la Loi sur la Gendarmerie Royale du Canada. Je ne crois pas que cet article ait été jugé inconstitutionnel et que l'on ait cherché à le contester. Évidemment, nous ne le faisons pas de façon générale. Je ne parle pas simplement des infractions à la sécurité; je parle de tous les types d'infractions. Nous n'entrons pas dans une ville qui est contrôlée par un autre corps policier pour faire enquête sur les meurtres locaux. Toutefois, l'article 18 de la Loi sur la GRC nous donne le droit de le faire.

La véritable question a trait au rôle du Procureur général. Encore une fois, en ce qui concerne cette question, il existe toute une gamme de cas—dont certains sont étroitement liés à la sécurité nationale alors que d'autres ne le sont pas—et je crois qu'il est absolument essentiel que le gouvernement fédéral ait le choix d'entamer des poursuites ou non.

Le sénateur Godfrey: Ce n'est pas la même chose que l'article 55.

Commr. Simmonds: C'est exact.

Le sénateur Flynn: Je voulais savoir si vous aviez déjà fait face à ce genre de problème.

Commr. Simmonds: Je ne pourrais pas vous donner un exemple de ce que j'appellerais un incident visant la sécurité nationale. Nous avons toujours surmonté ce problème grâce à une bonne collaboration, en aidant les gens à faire avancer les choses, en leur fournissant l'aide nécessaire et d'autres services sans jamais empiéter sur leur juridiction. Certains cas, dont le plus grave a trait au meurtre d'un diplomate et à la tentative de meurtre perpétrée contre un autre, font l'objet d'une enquête menée surtout par la police d'Ottawa, laquelle reçoit énormément d'aide de notre service, qui est surtout chargé de recueillir des renseignements et de fournir de l'aide scientifique. Cela donne de bons résultats dans des cas comme celui-ci. Toutefois, si des incidents de ce genre surviennent dans d'autres coins du pays où les corps policiers ne sont pas aussi spécialisés que les forces policières nationales, il est clair que le gouvernement doit pouvoir dire, dans le cas d'incidents qui peuvent avoir des répercussions internationales, que la force nationale peut prendre le contrôle de la situation.

[*Text*]

Senator Flynn: I have no problem with that aspect, but did you ever experience hostility or opposition to the RCMP taking that role when it was necessary? I am not speaking of anything capricious.

Commr. Simmonds: In a number of cases I have experienced that, but they were not what we would describe as national security cases.

Senator Flynn: Then it may be a question of this issue not belonging here. It could be dealt with elsewhere.

Senator Godfrey: The police chiefs who came before us said that everything was working beautifully, that they have had wonderful co-operation and could not think of a single instance where they had not. I am not interested in whether you agree with clause 55. What we want to find out is whether there have been any experiences in the past that caused difficulties for the Mounted Police. I am asking you for the facts and how the actual instances have worked in the past upon which we must decide whether clause 55 is needed.

Commr. Simmonds: There have been a number of cases, but again somewhat outside the national security context where it has been a big problem.

Senator Godfrey: I am only talking about national security. That is all clause 55 is dealing with.

The Chairman: You are talking about CIB cases?

Commr. Simmonds: I am talking about cases where the federal interest was clearly at stake, where local police forces would not follow up aggressively, involving a law of Parliament which was being violated but not being investigated or prosecuted. That is the type of case about which I am speaking. I cannot put my finger on one case which might be described as a national security case.

The Chairman: Are the words "the apprehension of the commission of such an offence" intended to bring VIP protection within some greater ambit?

Commr. Simmonds: I think you would almost have to go to the Criminal Code and look at the definitions which go along with internationally protected persons and the crimes which apply to those persons. Within that ambit there must be assurances that the national police force can react if there is not adequate local reaction. Of course, you can argue that they should always react. There is a great deal of room for agreements between organizations to allow things to work, but, clearly, if those agreements cannot be reached or are not adequate, then the national police force should be required to act.

The Chairman: The areas about which I am speaking, which you have just elaborated into the protection of international persons, would be found within clause 52, within the ambit of Part IV, and they would be conveyed to us as a primary responsibility by clause 55. My understanding is that even under a broad reading of section 18 they might not be there, in the sense of an apprehension. What I am wondering is whether

[*Traduction*]

Le sénateur Flynn: Cette question ne m'inquiète pas, mais avez-vous déjà ressenti de l'hostilité ou de l'opposition lorsqu'il était nécessaire pour la G.R.C. d'assumer ce rôle? Et je ne parle pas ici de simples caprices.

Commr. Simmonds: J'ai déjà fait face à ce genre de réaction dans certains cas, mais je ne crois pas que nous pourrions les qualifier d'incidents touchant la sécurité nationale.

Le sénateur Flynn: Cette question n'a peut-être pas sa place ici. Il faudrait peut-être en traiter ailleurs.

Le sénateur Godfrey: Les chefs de police qui ont comparu devant nous ont affirmé que tout fonctionnait à merveille, qu'il y avait entre vous une très bonne collaboration et qu'ils ne pouvaient relever un seul cas où il en avait été autrement. Je ne cherche pas à savoir si vous êtes d'accord avec l'article 55. Nous voulons savoir s'il y a déjà eu des cas qui ont posé des problèmes à la Gendarmerie Royale. Je vous demande de me donner des faits et de nous expliquer comment vous vous êtes tiré d'affaire par le passé dans des cas précis qui nous permettraient de juger de l'utilité de l'article 55.

Commr. Simmonds: Il y a eu un certain nombre de cas qui, encore une fois, ne concernaient pas la sécurité nationale, où le problème est plus grave.

Le sénateur Godfrey: Je ne parle que de sécurité nationale. C'est ce dont il s'agit dans l'article 55.

Le président: Vous parlez des cas intéressant la Direction des enquêtes criminelles?

Commr. Simmonds: Je parle de cas où les intérêts fédéraux étaient clairement en jeu, où les corps policiers locaux n'ont pas fait leur travail avec sérieux, d'une infraction à une loi du Parlement qui ne faisait l'objet d'aucune enquête ou poursuites. Voilà le genre de cas dont je vous parle. Je ne peux vous donner un cas précis qui pourrait être décrit comme un incident relié à la sécurité nationale.

Le président: Est-ce que les mots «de la crainte de leur perpétration» visent à accroître la portée de la protection assurée aux dignitaires?

Commr. Simmonds: Je crois qu'il faut presque consulter le Code criminel et les définitions qui visent les personnes jouissant d'une protection internationale et les crimes qui s'appliquent à celles-ci. On doit pouvoir, dans ce cadre, garantir que la force de police nationale peut intervenir lorsque les services des forces locales sont jugées inadéquats. Évidemment, vous pouvez dire que la force nationale devrait toujours intervenir dans ces situations. On pourrait toujours conclure des ententes entre organismes pour faciliter les choses; toutefois, si de telles ententes ne peuvent être conclues ou si elles sont jugées inadéquates, il est évident que la force de police nationale devrait pouvoir intervenir.

Le président: Les domaines dont je parle, et que vous venez tout juste de mentionner à propos de la protection de ceux qui jouissent d'une protection internationale, se trouvent à l'article 52, à la Partie IV, et nous échoiraient comme responsabilité première aux termes de l'article 55. Il me semble que, même en tenant compte de la formulation générale de l'article 18, ils pourraient ne pas s'y trouver au sens de la crainte de la

[*Text*]

the purpose of clause 55 is to give the RCMP a local standing in these matters—as it now has, as I put it to the police chiefs, really by sufferance—because your contacts and relationships are very complex and important to all concerned.

Commr. Simmonds: Mr. Chairman, you have described exactly the intent of the section: that is, to put us there in that position.

Senator Flynn: Only in matters of security.

The Chairman: In matters of public offences against public order.

Senator Flynn: No, no.

Senator Godfrey: You said before that section 18 gives you the power. Would not that section also give you the power, if there is an apprehension of a crime or any breach of a federal law? Does not apprehension come into police work? You do not want to be in the position where an offence is actually committed before you begin investigating, do you?

Commr. Simmonds: You are quite right. There are tests which must be met. There must be reasonable apprehension and so on. Criminal intelligence has some of the same difficulties security intelligence has as to when it is appropriate to start. In other words, how much apprehension do you need?

Senator Frith: Section 18 does not say anything about a primary response.

Commr. Simmonds: No.

Senator Flynn: No. That would only be in connection with security. He says that he does not have any problem in that area.

Senator Nurgitz: It seems to me—and this is sort of a small "p" political problem—that we are treading on some toes with clause 55. We do not want to rule the local police departments and their chiefs.

Senator Buckwold: Or the attorneys general.

Senator Nurgitz: Or the attorneys general. It seems to me that section 18 of the RCMP act is much broader than clause 55 of this bill. If I were carrying out your duties it would be far more important to me that section 18 should stay where it is rather than clause 55.

I think we are treading on toes unnecessarily. If clause 55 never appeared at all, under section 18 of the RCMP Act you could perform all duties. The word "primary" assumes that there are secondary and tertiary. You perform all duties for the prevention of crime and offences against the laws of Canada in any province. Am I making a point?

[*Traduction*]

perpétration d'infractures. Je me demande si l'objet de l'article 55 est d'accorder à la GRC une autorité locale dans ces questions, ce qu'est le cas maintenant, comme je l'ai dit aux chefs de police, vraiment par tolérance, parce que vos contacts et vos rapports sont très complexes et très importants pour tous ceux qui sont concernés.

Commr. Simmonds: Monsieur le président, vous venez tout juste de décrire l'intention de l'article, qui est de nous placer dans cette situation.

Le sénateur Flynn: Seulement en ce qui concerne la sécurité.

Le président: En ce qui concerne les infractions publiques, contre l'ordre publique.

Le sénateur Flynn: Pas du tout.

Le sénateur Godfrey: Vous avez déjà dit que l'article 18 vous donne ce pouvoir. Est-ce qu'il ne vous le donnerait pas aussi s'il y a lieu de craindre la perpétration d'une infraction quelconque à une loi fédérale? Est-ce que cette crainte ne relève pas des responsabilités de la police? Vous ne voulez pas vous trouver dans une situation où une infraction serait réellement commise avant que vous commenciez de faire enquête, n'est-ce pas?

Commr. Simmonds: Vous avez tout à fait raison. Il y a des critères à respecter. Il doit y avoir des craintes raisonnables, et autre chose encore. La collecte de renseignements en matière criminelle connaît certaines difficultés auxquelles on fait aussi face en matière de collecte de renseignements sur la sécurité, notamment celle de savoir quand il convient de commencer. Autrement dit, quel degré les craintes doivent-elle atteindre?

Le sénateur Frith: L'article 18 ne prévoit rien au sujet d'une responsabilité première.

Commr. Simmonds: Non.

Le sénateur Flynn: Non. Cela n'aurait trait qu'à la sécurité. Il affirme qu'il ne voit aucun problème dans ce domaine.

Le sénateur Nurgitz: Il me semble que c'est un problème politique avec un petit «p», que nous marchons sur le pieds de quelques-uns avec l'article 55. Nous ne voulons pas nous mettre à dos les départements de police locaux et leurs chefs.

Le sénateur Buckwold: Ni les procureurs généraux.

Le sénateur Nurgitz: Ni les procureurs généraux bien sûr. Il me semble que l'article 18 de la loi sur la GRC a une portée beaucoup plus vaste que l'article 55 du présent projet de loi. Si j'étais vous, en ce qui touche l'exercice de nos fonctions, il me semblerait beaucoup plus important de conserver l'article 18 que l'article 55.

Je pense qu'on écrase des pieds bien inutilement. Si l'article 55 n'avait jamais existé, vous pourriez exécuter toutes fonctions en vertu de l'article 18 de la loi sur la GRC. Le mot «première» fait supposer qu'il y a aussi des responsabilités secondaires et tertiaires. Vous remplissez tous les devoirs nécessaires à la prévention du crime et des infractions aux lois du Canada dans toutes les provinces. Me fais-je bien comprendre?

[*Text*]

Commr. Simmonds: You are making a point. The way it is written, it is a very powerful section that is not used very much.

Senator Flynn: It has never been challenged.

Commr. Simmonds: It has never been challenged that I am aware of. As Commissioner of the force, I have only on three occasions had to remind provincial attorneys general that, if there was not some reaction, the RCMP was going to go in and do something.

Senator Nurgitz: You had to invoke that power, yes.

Commr. Simmonds: It is not simple, because there are other problems that bring us to this. There is a range of offences that may be committed by people in support of political objectives and, yet, they are common crimes. When the police are going to investigate those things, they sometimes have to use the authorities that you find in Part IV.1 of the Criminal Code, which is the Privacy Act provision of the Criminal Code, and in order to exercise those you have to go through an agent of a provincial attorney general—if it is the Criminal Code, it is a provincial attorney general—in order to get to a judge to get the necessary authority to do what you have to do. Surely, the problem, without saying much more, begins to become clear, if it is a crime that is committed in terms of a political objective, and particularly if it is a provincial political objective. The national police force needs to be able to investigate that and needs to be able to go through the agents of the federal Attorney General in order to get those requests for authority up to a judge. There are many complex realities that this bill attempts to address, and that is the reason, I think—I am not the drafter by any means—some of those clauses appear in that form.

Senator Nurgitz: How would clause 55 help you in persuading, or making it mandatory for, a provincial attorney general to take the necessary initiatives in order for you to complete your investigation?

Commr. Simmonds: I cannot answer about clause 55 unless you look at the whole of that part, which goes back to the role of the federal Attorney General, because that is really the area that needs addressing. We have the fundamental authority now.

Senator Nurgitz: Frankly, I think you have more authority now than that gives you. In the process of giving you that minimal authority, we seem to be stepping on a lot of toes.

Senator Godfrey: How long have you been the Commissioner of the RCMP?

Commr. Simmonds: I have been Commissioner for six years.

Senator Godfrey: As I promised the group who were here yesterday, the Coalition for Gay Rights in Ontario, I am going to ask you the following question: This clerk that they talked about who was dismissed, was given a letter in which he said that there was an identified reliability weakness because he was homosexual. We were given evidence that Mr. Fox said

[*Traduction*]

Commr. Simmonds: Certainement. Sa formulation en fait un article très puissant qui n'est pas invoqué très souvent.

Le sénateur Flynn: Il n'a jamais été remis en cause.

Commr. Simmonds: Pas à ma connaissance. En tant que Commissaire des forces, je n'ai eu qu'à trois reprises à rappeler au Procureur général que, s'il n'y avait pas une certaine réaction, la GRC allait faire quelque chose.

Le sénateur Nurgitz: Vous devrez invoquer ce pouvoir, en effet.

Commr. Simmonds: Ce n'est pas simple, parce qu'il y a d'autres problèmes qui nous y contraignent. Il y a un ensemble d'infractions qui peuvent être commises par des personnes visant des objectifs politiques, et qui sont des délits courants. Quand les forces policières commençent à faire enquête sur ces affaires, il leur faut parfois user des pouvoirs prévus à la Partie IV.1 du Code criminel, c'est-à-dire la disposition sur la loi sur la protection de la vie privée contenue dans le Code criminel; pour exercer ces fonctions, il faut passer par un agent d'un procureur général provincial; et s'il s'agit du Code criminel, il faut faire appel au Procureur général provincial, afin d'obtenir d'un juge l'autorisation nécessaire à l'exercice du mandat. Évidemment, le problème est plus simple s'il s'agit d'un crime commis en vue de la réalisation d'un objectif politique et, plus particulièrement d'un objectif de politique provinciale. La force de police nationale doit être en mesure de faire enquête sur l'affaire et de faire appel aux agents du Procureur général fédéral afin de soumettre ces demandes d'autorisation à un juge. Il y a de nombreuses réalités complexes sur lesquelles porte ce projet de loi, et c'est la raison pour laquelle, il me semble, bien que je ne sois évidemment pas législateur, que certaines de ces dispositions sont ainsi présentées.

Le sénateur Nurgitz: Comment l'article 55 peut-il vous aider à convaincre ou à obliger un procureur général provincial à prendre les mesures qui s'imposent pour que vous puissiez mener à bien votre enquête?

Commr. Simmonds: Je ne peux pas répondre aux questions touchant l'article 55 sans tenir compte de toute la partie qui a trait au rôle du procureur général fédéral, parce que c'est vraiment de cela qu'il faut s'occuper. Nous avons le pouvoir fondamental maintenant.

Le sénateur Nurgitz: Vraiment, je pense que vous avez maintenant davantage d'autorité que cela ne vous en donnerait. En voulant vous accorder ce pouvoir minimal, nous avons l'impression de marcher sur les pieds de pas mal de gens.

Le sénateur Godfrey: Depuis combien de temps êtes-vous Commissaire de la GRC?

Commr. Simmonds: Depuis six ans.

Le sénateur Godfrey: Comme je l'ai promis au groupe qui a comparu hier, la Coalition pour les droits des gays de l'Ontario, je vous pose la question suivante: ce commis dont on parlait et qui a été renvoyé a reçu une lettre selon laquelle, en raison de son homosexualié, on constatait une diminution nette de sa fiabilité. Or, nous savons que M. Fox a affirmé que des

[*Text*]

that homosexuals would be employed by the federal government. I do not think he talked about high security necessarily. We were told that this was confirmed by the Prime Minister. I should like to know what you believe the policy of the government is insofar as this is concerned, and whether or not you think the staff sergeant overstepped his authority or did not follow the procedure he should have followed.

Commr. Simmonds: In my view, the letter was wrong, and it was not a correct interpretation. When this came to my attention, I asked for a complete review of the case. I understand that I will have a report within the next day or two that may lead to a different conclusion. It is not an automatic bar to anything. It is just one of the things that must be examined, if you are looking at security clearance in the context of Cabinet Directive 35.

Senator Godfrey: Why do you think that homosexuality or lesbianism are things that you should look at?

Commr. Simmonds: The only reason you look at them is that there are a lot of case histories where there has been exploitation of people because of homosexuality or lesbianism. I am not sure about lesbianism, but certainly homosexuality.

Senator Godfrey: You are referring to blackmail and that sort of thing?

Commr. Simmonds: Yes. The real question is how the person handles that. If people try to keep it hidden or are guilt ridden about it or anything of that nature, they are more vulnerable to blackmail and exploitation than if they are open about it and so on. Those are very difficult kinds of judgments, but history is clear that many cases that later ended up in betrayal, if you wish, had their roots there because somebody was able to exploit it. That is why it must be looked at along with a lot of other things. It is not a bar in itself to anything.

Senator Riley: Commissioner, in respect of the liaison between the RCMP and the proposed new SIS, I take it that matters which have to be referred to the municipal, regional and provincial police forces will be done through the RCMP and Interpol.

Commr. Simmonds: My understanding is that the future will take care of itself. Arrangements of liaisons will develop among organizations, but my understanding is that the RCMP would not be an exclusive pipeline between the security agency and local police forces. It is always available, and depending on what relationship might develop between a local police force and the agency, it may or may not be necessary to call on the RCMP. Depending on the provinces and how much liaison they will allow the police forces under that jurisdiction, I am sure there will be some liaison with the new security service.

Senator Riley: In the past most of this has been handled through the RCMP.

Commr. Simmonds: The Security Service is the RCMP, so it is all the RCMP.

[*Traduction*]

homosexuels peuvent être embauchés par le gouvernement fédéral. Je ne crois pas qu'il pensait nécessairement à la haute sécurité. Nous avons appris que la chose a été confirmée par le Premier ministre. J'aimerais savoir ce que vous semble être la politique du gouvernement à cet égard, et si vous pensez ou non que le sergent chargé du recrutement a outrepassé ses pouvoirs ou n'a pas fait ce qu'il devait faire.

Commr. Simmonds: A mon avis la lettre était erronée, et l'interprétation aussi. Quand j'en ai eu connaissance, j'ai demandé un examen complet de l'affaire. Je crois que j'aurai dans un jour ou deux un rapport qui pourrait contenir une conclusion différente. Il ne faut pas penser que c'est une cause d'interdiction automatique pour quoi que ce soit. Ce n'est qu'un des aspects qu'il faut étudier quand on s'occupe d'habilitation de sécurité dans le contexte de la directive du cabinet nº 35.

Le sénateur Godfrey: Pensez-vous que l'homosexualité ou le lesbianisme sont des questions que vous devriez considérer?

Commr. Simmonds: La seule raison pour laquelle on en tient compte, c'est qu'il y a eu des tas de cas de gens exploités en raison de leur homosexualité ou de leur lesbianisme. Enfin peut-être pas pour cette dernière raison mais pour l'homosexualité, certainement.

Le sénateur Godfrey: Vous parlez de chantage, de ce type de choses.

Commr. Simmonds: C'est cela. Ce qu'il importe de savoir, c'est comment la personne s'assume. Si une personne tente de garder sa situation secrète, se sent coupable elle risque davantage d'être victime de chantage ou d'être exploitée que si elle n'en fait pas un secret. Ce sont des questions de jugements très épineuses, mais l'histoire montre clairement que bien des cas de trahison s'expliquent par le fait que quelqu'un a été en mesure d'exploiter cet élément. C'est pourquoi il faut en tenir compte, tout comme d'un tas d'autres points. Ce n'est toutefois pas un empêchement en soi.

Le sénateur Riley: En ce qui concerne les rapports qui existent entre la GRC et la nouvelle agence de sécurité qui est proposée, je constate que les questions qui doivent être renvoyées aux forces de police municipale, régionale et provinciale passeront la GRC et Interpol.

Commr. Simmonds: Pour ma part, je crois qu'il ne faut pas s'inquiéter du lendemain. Des liens se créeront entre les organisations, mais il me semble que la GRC ne deviendra pas le seul canal entre l'agence de sécurité et les forces de police locale. Elle est toujours disponible, et selon les relations qui pourront s'établir entre une force de police locale et le service de sécurité, il pourra parfois s'avérer nécessaire de demande l'aide de la GRC. Selon les provinces et l'interaction qu'elles permettront aux forces de police qui relèvent de leur autorité, je suis sûr qu'il y aura des rapports avec la nouvelle agence de sécurité.

Le sénateur Riley: Par le passé, la plupart de ces cas ont été confiés à la GRC.

Commr. Simmonds: Le service de sécurité est la GRC; donc c'est toujours la GRC.

[*Text*]

Senator Riley: Would the RCMP have a tendency to turn this over to the CIB in matters such as this?

Commr. Simmonds: At the present time and in the past?

Senator Riley: Yes.

Commr. Simmonds: It depends largely on the nature of what is under discussion. There are different arrangements for different police forces depending on how they view these issues. In the past we have had very close links. In fact, we have even had joint operations between other police forces and the RCMP Security Service. A number of years ago, when the situation was rather unsettled, there was quite a lot of that. We tend now to formalize those relationships a little bit more. If you are talking about a crime issue which the security service has some knowledge of, most likely it would go through the CIB because the RCMP-CIB will probably have an interest as well, even if they do not have local jurisdiction. It varies a little depending on what the issue is. There are some very good liaison links directly between the RCMP Security Service and the local police departments, but there are some cases where it is not so good. Where it is not so good, the tendency is to use the general force more in those areas.

Senator Riley: Do you anticipate there will be any change in that, if the proposed SIS is dealing directly with the police forces?

Commr. Simmonds: It is hard to predict the future. The reason I am optimistic is that it is going to be the same fellows, at least at the outset, and, it is hoped they will establish a tradition that will live and grow, and when the new people come in, they will be able to carry on with that tradition. In the beginning, whether you are dealing with local police forces or with agencies of other governments and so on, it is really going to be, to a large extent, the same people whom they know and trust and with whom they have had a relationship for many years.

Senator Riley: Your depository of fingerprints and records, I understand, will continue to be maintained by the RCMP?

Commr. Simmonds: Yes.

Senator Riley: Therefore, the SIS will have to go to them.

Commr. Simmonds: Yes, I would think for certain mandated purposes, the security will, obviously, have to come to us for quite a bit of support and assistance.

Senator Riley: What percentage of the present members of the Security Service of the RCMP do you anticipate will remain with the proposed CSIS?

Commr. Simmonds: That takes us back to an earlier question. They have not yet seen what I have called the benefits package. My guess is it would be quite a high percentage because, on the day the bill becomes law, the present scheme says that everyone who is in the RCMP Security Service becomes a member of the new organization. Then there is a

[*Traduction*]

Le sénateur Riley: La GRC aurait-elle tendance à s'en remettre à la Direction des enquêtes criminelles dans des questions comme celles-ci?

Commr. Simmonds: Maintenant et par le passé?

Le sénateur Riley: Oui.

Commr. Simmonds: Tout dépend de la nature de l'affaire en cause. Il existe différentes ententes pour différentes forces de police, selon la manière dont elles conçoivent les affaires étudiées. Par le passé, nous avons entretenu des rapports très étroits. En réalité, nous avons même effectué des opérations conjointes avec d'autres forces de police et le Service de sécurité de la GRC. Il y a un certain nombre d'années, quand la situation était assez instable, on l'a beaucoup fait. Nous essayons maintenant de formaliser un peu plus ces rapports. S'il est question d'un crime dont le Service de sécurité a eu vent il est tout probable que l'affaire passera par la Direction des enquêtes criminelles parce que la GRC et cette direction se trouveront probablement intéressées, même si elles n'ont pas localement autorité en la matière. Cela dépend un peu de la question en cause. Il existe parfois d'excellents liens directs entre le Service de sécurité de la GRC et les polices locales et parfois ils ne sont pas aussi bons. Quand ils ne sont pas très bons, on a tendance à recourir de préférence au corps de police général pour ces questions.

Le sénateur Riley: Pensez-vous que cela changera de quelque manière si le service de sécurité proposé traite directement avec les forces de police?

Commr. Simmonds: C'est difficile à prévoir. Si je suis optimiste, c'est que nous aurons affaire aux mêmes gens, au moins au début, et on espère qu'ils établiront une tradition qui se développera. Quand de nouvelles personnes viendront, elles seront en mesure de reprendre cette tradition. Au début, qu'on ait affaire aux forces de police locales ou à des agences d'autres gouvernements, il s'agira vraiment, dans une grande mesure, des gens qu'ils connaissent, en qui ils ont confiance et avec qui ils ont établi des rapports depuis de nombreuses années.

Le sénateur Riley: Pour ce qui est de votre répertoire d'empreintes digitales et de dossiers, je suppose que la GRC le conservera?

Commr. Simmonds: Certainement.

Le sénateur Riley: Par conséquent, le service de sécurité devra s'adresser à la GRC.

Commr. Simmonds: Je pense que, pour certains objectifs, le service de sécurité devra évidemment faire appel à nous pour obtenir soutien et assistance.

Le sénateur Riley: Quel pourcentage de l'effectif actuel du Service de sécurité de la GRC fera partie du futur service canadien du renseignement de sécurité?

Commr. Simmonds: Votre question nous ramène à une interrogation précédente. On n'a pas encore perçu ce que j'appelle l'ensemble des avantages. A mon avis, le pourcentage sera très élevé parce que, le jour où le projet de loi sera adopté, le plan actuel prévoit que quiconque fait partie du Service de sécurité de la GRC deviendra membre de la nouvelle organisa-

[*Text*]

two-year period for what they call a "bridge back." If it turns out to be a good organization to work in, well managed and so on, a very high percentage will say, "Well, we have been in this thing a year or two and we are quite happy with it." I believe that not a lot will want to bridge back.

Quite a number have made it quite clear that they do not want to transfer under those provisions. It is not a large percentage, but some have asked for transfer before transition day in order to be elsewhere in the force so that they will never be sent over. Others have made it clear that they would like to be in the group who would be seconded over, never leaving the RCMP and still on RCMP benefits. They would do that on the understanding that they would be placed back in the force, as is the case with other departments of government.

Senator Riley: Within two years?

Commr. Simmonds: Yes.

Senator Riley: Some of the witnesses mentioned the fact that you could "buy back". They did not like the use of the term "double-dipping." They said that, if the double-dipping were ended, they might buy their way into the pension scheme of the RCMP. Is that a common occurrence?

Commr. Simmonds: Do you mean in other departments of government?

Senator Riley: No, with the RCMP.

Commr. Simmonds: There are members of the RCMP who take their pensions and can be employed in other government departments now.

Senator Riley: I am talking of the practice of buying back into the pension scheme of the RCMP. We were told that that is available.

Commr. Simmonds: I should have my deputy in charge of administration here because I am not quite clear what is available to members in that sense. I know that if you go to another government department with less than pensionable service in the RCMP, or if you come from another government department with less than pensionable service, you can buy that time back to add it to your RCMP service. If you were a military man for five years and then joined the RCMP, you could buy that time back so you would get credit for it in your total service in the RCMP for pension purposes.

Senator Riley: Does that only occur if the RCMP member wants it back?

Commr. Simmonds: That is a right the member has.

The Chairman: It is a financial transaction; it is not a personnel shift. Is the 20-year pension self-financing?

Commr. Simmonds: Actuarially, I think it is much more than that. It is in the Consolidated Revenue Fund.

[*Traduction*]

tion. On a prévu une période de retour de deux ans. S'ils trouvent qu'il ont une bonne organisation au sein de laquelle travailler, et qu'elle est bien gérée, un fort pourcentage des intéressés diront: «Nous sommes là depuis un an ou deux, et nous en sommes très satisfaits». Je ne pense pas qu'il y ait bien des gens qui voudront revenir.

Un bon nombre ont déjà fait savoir très clairement qu'ils ne veulent pas être déplacés en vertu de ces dispositions. Ce n'est pas un grand pourcentage, mais un certain nombre de gens ont demandé à être mutés avant le jour de la transition, afin de se trouver ailleurs à l'intérieur de la force et de ne pas être déplacés. D'autres ont clairement affirmé qu'ils aimeraient faire partie du groupe qui sera détaché, sans pour autant quitter la GRC et en continuant de recevoir les avantages de la GRC. Ils accepteraient d'être détachés à la condition de pouvoir revenir au sein de la force, comme c'est le cas dans d'autres ministères.

Le sénateur Riley: Sur une période de deux ans?

Commr. Simmonds: Oui.

Le sénateur Riley: Certains témoins ont mentionné la possibilité d'un rachat. Ils n'aiment pas trop cette expression «manger à plusieurs rateliers». Ils affirment que si prenait fin cette pratique, ils pourraient racheter leur participation au régime de retraite de la GRC. Est-ce un cas fréquent?

Commr. Simmonds: Vous voulez parler de ce qui se passe actuellement dans d'autres ministères?

Le sénateur Riley: Non, à la GRC.

Commr. Simmonds: Il y a des membres de la GRC à la retraite qui peuvent être maintenant employés par d'autres ministères.

Le sénateur Riley: Je parle de cette pratique qui consiste à racheter sa participation au régime de retraite de la GRC. On nous a dit que c'était possible.

Commr. Simmonds: Il faudrait que mon attaché administratif soit ici pour vous répondre, parce que je ne sais pas très bien ce qu'on peut offrir aux membres dans ce domaine. Je sais que si l'on entre dans un autre ministère en ayant passé à la GRC un nombre insuffisant d'années cotisables, ou si l'on vient d'un autre ministère avec un nombre insuffisant d'années cotisables, on peut racheter sa participation pour l'ajouter aux années de service au sein de la GRC. Si l'on a été militaire pendant cinq ans et qu'on se joint à la GRC, on peut racheter ce temps pour obtenir les crédits manquants et compléter ainsi la période de service nécessaire aux fins du versement des prestations de retraite de la GRC.

Le sénateur Riley: Il n'en est ainsi que si le membre de la GRC le veut?

Commr. Simmonds: C'est un de ses droits.

Le président: Il s'agit d'une transaction financière, ce n'est pas un déplacement de personnel. Est-ce que la retraite après vingt ans est autofinancée?

Commr. Simmonds: D'un point de vue actuariel, je pense que c'est bien plus que cela. Elle est gérée par le Fonds du revenu consolidé.

[*Text*]

The Chairman: As a result of some discussion we have had in committee, I would be grateful if you could take a look at that and let us know if it is, within the terms you have described, self-financing, that is, that the contributions of the individual plus the matching contributions of the government together provide a fund which, at a minimum, supports the level of benefit. If that is the case, obviously a certain amount of the moral outrage that attaches to "double-dipping" disappears.

Senator Buckwold: My question was raised partially by Senator Riley. I want to talk about the transition period. After listening to complaints from present members, who feel they are being unjustly denied some of their rights, this point really worries me.

I want to talk about the seconding which you glossed over. Would it be feasible, in fact, during a transition period—and it may even be on a permanent basis until the man leaves the service—to say that these people, for all intents and purposes, are still members of the RCMP and are seconded to the new service but keep all the rights and privileges of an RCMP officer? Are there problems with that? Why has that not really been seriously considered? Perhaps it has, but it has not been explained to us. That would eliminate what I think would be a fairly nasty situation in the transition, especially as regards pensions and the so-called "double-dipping."

Commr. Simmonds: Personally, I have not been to any extent involved in the discussion on those issues. Certainly, my Deputy Commissioner of Administration, officials of the Treasury Board and officials in the transition group have had a lot of discussion about this and have come to certain conclusions. If we want to go into any depth on that, I think I would want to call another witness. I think a number of models could apply to the situation.

Senator Buckwold: Do you find any serious problem that would be created in that process?

Commr. Simmonds: I suppose the biggest problem would be a great deal of uncertainty over the first two years concerning who belonged to whom and what was going to happen at the end of the period.

Senator Buckwold: They could move out of the security service back into the RCMP in the two years, but, if they wanted to maintain their RCMP status, they could remain members of the RCMP on secondment.

Commr. Simmonds: I think that would be very difficult.

Senator Buckwold: I am talking only about the people who would otherwise have the problem of being in the position of being able to take retirement and then become re-employed. I believe there are 268 people in total in that category. Is it worth some serious consideration by this committee to get some further information on that in order to avoid a problem?

Commr. Simmonds: I think any answer that I give would be quite superficial. I believe I should do a little more research in that area and send a document back to the committee.

[*Traduction*]

Le président: Compte tenu des entretiens que nous avons eus au Comité, j'aimerais que vous étudiiez la question et que vous nous fassiez savoir si, compte tenu de ce que vous avez mentionné, il y a autofinancement, c'est-à-dire si les cotisations du particulier, augmentées de la quote-part du gouvernement, constituent un fonds qui, tout au moins, assure un minimum de prestations. Si c'est le cas, il est évident qu'une bonne part de l'insulte morale que véhicule le terme incriminé disparaît.

Le sénateur Buckwold: Ma question a déjà été soulevée en partie par le sénateur Riley. Je veux parler de la période transitoire. Après avoir écouté les doléances de membres des forces actuelles qui s'estiment injustement privés de certains de leurs droits, le point que voici m'inquiète grandement.

Je veux parler du détachement dont vous avez déjà parlé. Serait-il possible, pendant une période transitoire, et même à titre permanent jusqu'à ce que l'intéressé quitte le service, de dire que ces gens sont à toutes fins utiles encore membres de la GRC, et qu'ils ne sont que détachés auprès du nouveau service, qu'ils conservent les droits et privilèges de l'agent de la GRC? Est-ce possible? Pourquoi ne l'a-t-on pas envisagé sérieusement? Peut-être l'a-t-on fait, mais on ne nous l'a pas expliqué. On règlerait ainsi ce qui me semble être une situation fort déplorable en ce qui concerne la période de transition, surtout si l'on tient compte des pensions et de ce qu'on peut appeller la «double quête».

Commr. Simmonds: Personnellement, je n'ai participé d'aucune manière aux entretiens qui ont eu lieu sur ces questions. Évidemment, mon attaché administratif, les hauts fonctionnaires du Conseil du trésor, et ceux du groupe de transition se sont beaucoup entretenus de cette question, et ont formulé certaines conclusions. Si l'on veut étudier la question en profondeur, je pense qu'il faut convoquer un autre témoin. Je pense qu'un certain nombre d'exemples pourraient illustrer cette situation.

Le sénateur Buckwold: Voyez vous certains problèmes graves qui pourraient résulter de cette façon de faire?

Commr. Simmonds: Je pense que la plus grande difficulté serait la très grande incertitude qui subsisterait au cours des deux premières années face à la question de savoir qui fait partie de quoi, et ce qui se passera à la fin de la période.

Le sénateur Buckwold: Ils pourraient quitter le Service de sécurité pour revenir à la GRC dans les deux ans, mais s'ils voulaient conserver leur statut de membres de la GRC ils le pourraient en étant détachées.

Commr. Simmonds: Je pense que ce serait très difficile.

Le sénateur Buckwold: Je ne parle que des gens qui autrement pourraient prendre leur retraite et qui se trouveraient à reprendre du service. Je pense qu'il y a 268 personnes dans cette catégorie. Pensez-vous qu'il faudrait que le Comité s'occupe sérieusement de cette question pour obtenir davantage de renseignements afin de leur éviter un désagrément?

Commr. Simmonds: Toute réponse que je pourrais vous donner serait très superficielle. Je pense que je devrais faire un

[*Text*]

Senator Buckwold: I, personally, would like to see that information, if you can get it.

Commr. Simmonds: I might say that it is not lack of interest on my part concerning these issues; it is just that I have not personally dealt with them. I am more concerned with operations than with administrative detail.

The Chairman: Thank you very much, Commissioner, for your testimony. We will try to be guided by your wisdom.

The committee adjourned.

(Reprise de la séance à 14 h 20.)

Le président: Mesdames et messieurs, je vous présente monsieur Jean Keable. Les autres sénateurs arriveront dans quelques minutes, car ils sont à la Chambre du Sénat pour un certain temps. Je vous remercie d'être venu et vous pouvez commencer par des mots d'introduction et votre présentation; par la suite, nous pourrons procéder à des questions.

Me Jean Keable: Monsieur le président, honorables sénateurs, je voudrais tout d'abord vous remercier très chaleureusement de m'avoir invité à transmettre au comité mon point de vue sur le projet de loi C-157. J'ai accepté avec plaisir l'invitation qui m'avait été transmise. Je me présente devant le comité sénatorial à titre strictement personnel. Je n'ai aucun lien avec l'intervenant précédent ou celui qui suivra.

Sans négliger les considérations théoriques générales utiles à l'analyse du projet de loi C-157, je crois préférable, pour ma part, de vous soumettre un certain nombre de commentaires précis en liaison avec des articles du projet de loi C-157. Ces commentaires découleront généralement des connaissances acquises de 1977 à 1981, au cours des travaux de la Commission d'enquête sur les opérations policières en territoire québécois, commission que j'ai eu l'honneur de diriger. Ces travaux consistaient à examiner un certain nombre d'opérations policières menées par la Sûreté du Québec, la Gendarmerie royale du Canada et le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal.

Genement résumés, on peut dire que les travaux de la Commission ont porté sur l'infiltration de cellules felquistes de novembre 1970 à 1972 ainsi que sur diverses opérations menées en 1972 et 1973. Parmi celles-ci, mentionnons les plus connues: un cambriolage à l'Agence de Presse libre du Québec, un vol de dynamite, l'incendie d'une grange, le recrutement d'informateurs par des procédés discutables et la reproduction de la liste des membres d'un parti politique.

Les travaux de la Commission ont été limités, comme vous le savez tous, à la suite d'une décision de la Cour suprême du Canada rendue en octobre 1978. Néanmoins, l'ensemble des activités politiques examinées par la Commission aurait pu, dans le vocabulaire d'aujourd'hui, être rattachées aux définitions de menaces envers la sécurité du Canada, particulièrement aux paragraphes 2.c) et d) du projet de loi C-157. En pratique donc, les menaces envers la sécurité examinées étaient toutes relatives au terrorisme ou à la subversion. Ces activités, il faut le préciser, étaient également d'origine locale.

[*Traduction*]

peu plus de recherche et faire parvenir un document au Comité.

Le sénateur Buckwold: Personnellement, j'aimerais bien voir ces renseignements, si vous pouvez les obtenir.

Commr. Simmonds: Je dois vous dire que je ne me désintéresse pas de ces questions, mais que je ne m'en suis pas occupé moi-même. Je m'occupe davantage des opérations que de l'administration.

Le président: Monsieur le Commissaire, je vous remercie beaucoup, d'être venu témoigner. Nous tenterons de nous inspirer de votre sagesse.

La séance est levée.

(The meeting resumed at 2:20 p.m.)

The Chairman: Ladies and gentlemen, Mr. Jean Keable. The other Senators will be here in a few minutes; they have been in the Senate Chamber for a while already. I thank you for having come. You may begin with a few introductory words and your presentation, after which we will proceed to questions.

Mr. Jean Keable: Mr. Chairman, honourable senators, I would like to begin by thanking you for having asked me to give the Committee my point of view on Bill C-157. I was pleased to accept the invitation I received. I am here before the Senate Committee strictly on a personal basis. I have no connections with either the speaker who preceded or the speaker who will follow.

Without wishing to ignore general theoretical considerations that could be useful in analyzing Bill C-157, I feel it would be better for me to give you a number of specific comments linked to clauses of the Bill. These comments are based largely on things I learned from 1977 to 1981 in my work on the Commission of Inquiry into Police Operations in Quebec, which I chaired. The work involved investigating a number of police operations undertaken by the Quebec Provincial Police, the Royal Canadian Mounted Police and the Montreal Urban Community Police.

To summarize, it could be said that the work of the Commission related to the infiltration of FLQ (Front de libération du Québec) cells from November 1970 to 1972 as well as various other operations carried out in 1972 and 1973. Of these, some of the best known are: the break-in at the Agence de Presse libre du Québec, a dynamite theft, the burning down of a barn, the recruiting of informants by dubious methods and the copying of the list of members of a political party.

The work of the Commission was restricted, as you are all aware, by a decision of the Supreme Court of Canada in October 1978. However, the combined political activities examined by the Commission could, in terms of today's vocabulary, be covered by the definitions of a threat to Canadian security, especially as described in subclauses 2.c) and d) of Bill C-157. In practice, therefore, the security threats examined were all related to terrorism or subversion. They were also all of local origin.

[*Text*]

Parallèlement aux travaux de la Commission McDonald, on doit noter qu'à l'exception de l'affaire Treux, l'essentiel des travaux de cette dernière commission, du moins quant à la partie qui est connue du public, a surtout consisté également à examiner d'autres activités, et souvent les mêmes, reliées au terrorisme et à la subversion d'origine locale.

Avant de procéder à des commentaires, article par article ou section par section du projet de loi C-157, il convient de noter quelles ont été les grandes constatations communes de ces enquêtes. Elles peuvent être résumées au nombre de 4.

La première était à l'effet que les droits des citoyens étaient mal protégés.

La deuxième visait le contrôle ministériel ou parlementaire. Les enquêtes notaient que ce contrôle était insuffisant et inadéquat. A profusion, des témoignages, reconnus classiques, furent recueillis. Par exemple, le policier responsable devant l'autorité politique ne se souvenait pas d'une façon précise d'avoir informé l'autorité politique de l'illégalité commise à son service. Il fut admis toutefois, avec emphase, qu'il serait bien surpris de ne pas avoir avisé l'autorité politique d'un tel fait.

Simultanément, l'homme politique de son côté ne se souvenait pas d'avoir été informé de l'illégalité. Il était parfaitement convaincu qu'il s'en souviendrait s'il en avait été informé.

La troisième grande constatation commune aux enquêtes concernait un manque d'orientation et de directives claires en matière d'opérations de sécurité.

Enfin, la quatrième grande constatation touchait le rôle des provinces. Les enquêtes avaient noté que des informations fausses ou incomplètes avaient été transmises à des entités constitutives de la fédération, et plus particulièrement, au responsable chargé de l'administration de la justice, c'est-à-dire le procureur général de la province impliquée.

Aujourd'hui, quelques années plus tard, il faut se demander comment ces quatre questions fondamentales et primordiales ont trouvé leur solution, s'il en existe une, dans le projet de loi C-157. Quel est au total le bilan que l'on peut tirer des conclusions du projet de loi C-157 du point de vue de la protection des droits des citoyens. Je traiterai donc du projet de loi C-157 en m'attardant à divers articles de ce projet de loi.

Les définitions du projet de loi C-157 qui nous intéressent plus particulièrement sont évidemment celles des paragraphes 2 c) et d) qui concernent le terrorisme et la subversion.

La définition du paragraphe c) concernant le terrorisme, quoique généralement d'apparence un peu plus extensive que celle proposée par la Commission McDonald, semble de façon générale assez acceptable. A l'opposé par ailleurs, la définition suggérée pour la subvention par le paragraphe d) à titre de menaces envers la sécurité de l'état est tout à fait inapproprié et complètement inacceptable.

Même si ma connaissance de la langue anglaise n'a pas la qualité que je souhaiterais qu'elle ait, je note quand même que le texte anglais, au paragraphe d) semble indiquer qu'il doit exister des conditions alternatives pour qu'une menace existe à la sécurité de l'état. Le texte français me semble plutôt traiter de conditions qui sont cumulatives. Quoiqu'il en soit de ces

[*Traduction*]

Parallel to the work of the McDonald Commission, it should be pointed out that except for the Treux affair, the work of the latter Commission, at least the work that has been made public, has primarily involved examining other activities, and sometimes the same activities, related to local terrorism and subversion.

Before proceeding to clause by clause comments on Bill C-157, it is worth mentioning the main findings common to both inquiries. There are four main points.

The first was that the rights of citizens are poorly protected.

The second concerned departmental or Parliamentary control. The inquiries pointed out that there was insufficient and unsatisfactory control. An endless stream of classic evidence was collected. For example, the police officer responsible to the political authorities could not specifically recall having informed the political authorities of the illegal acts committed by his department. It was nevertheless emphatically admitted that he would be very surprised to find that he had not informed the political authorities of such acts.

At the same time, the politician could not remember having been informed of any illegal acts. He was convinced that he would have remembered if he had been so informed.

The third major finding of both inquiries related to the lack of clear policy and directives in security operations.

Finally, the fourth major point related to the role of the provinces. The inquiries found that false or incomplete data were given to federal bodies, and also specifically to the person in charge of the administration of justice, i.e. the Attorney General of the province in question.

Now, several years later, we must ask ourselves how these four basic and essential questions are solved, or if they are solved, in Bill C-157. What, overall, does Bill C-157 do from the point of view of protecting citizens' rights. I shall therefore discuss Bill C-157 by looking at various of its clauses.

The definitions in Bill C-157 that are of the greatest interest to us are obviously those contained in subclauses 2. c) and d) on terrorism and subversion.

The definition of terrorism given in subclause c), although it seems somewhat broader than the McDonald Commission definition, appears to be generally acceptable. However the definition of subsection put forward in subclause d) in terms of threats to national security is altogether inappropriate and completely unacceptable.

Even though my knowledge of the English language is not as good as I would like to it to be, I find that subclause d) of the English version appears to indicate that althernative types of conditions must be present for there to be a threat to national security. The French version, on the other hand, seems to me to address cumulative conditions. Linguistic disputes notwith-

[*Text*]

querelles linguistiques, la question fondamentale demeure celle soulevée par la définition proposée. Pour quelle raison écarterait-on la définition de subversion proposée à la page 463 du rapport McDonald, qui définissait simplement la subversion révolutionnaire comme celle reliée aux activités dont le but immédiat ou éventuel est d'amener la destruction ou le renversement du régime démocratique de gouvernement au Canada? Il existe une nuance qui saute aux yeux, qui est absolument capitale, entre une action visant à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi et une action visant à renverser ou à détruire un régime de gouvernement démocratique au Canada. Sur cette question, la définition suggérée par la Commisison McDonald devrait de loin prévaloir.

Si nous poursuivons l'étude du projet de loi, nous traitons par la suite de la partie un, c'est-à-dire de façon principale de la création du service de sécurité. Il est frappant de constater que plusieurs se sont réjouis que l'on donne enfin suite à des recommandations que l'on voyait concordantes entre la Commission McKenzie et la Commission McDonald. Ces deux commissions d'enquêtes concluaient, nous rappelle-t-on, à la création d'un service distinct pour les opérations de renseignements ou de sécurité. J'attire l'attention des membres du comité sur le fait que l'on a peut-être trop oublié que c'était pour certains motifs diamétralement opposés que la Commission McKenzie et la Commission McDonald en étaient venus à une conclusion semblable. Par exemple, la Commission McKenzie, au nombre des motifs pour justifier la création d'un service de sécurité séparé, mentionnait au paragraphe 57 de son rapport qu'un service de sécurité peut être mêlé à des activités qui sont contraires à l'esprit sinon à la lettre de la loi et susceptibles d'empiéter sur les droits de l'individu. De telles activités sont incompatibles avec le rôle d'un corps policier. Cet argument de la Commission McKenzie, pour justifier la création d'un service de sécurité séparé, a été vivement rejeté par la Commission McDonald. Ceci a été fait à un double titre d'ailleurs. A la page 800 de son rapport, la Commission McDonald rejette une telle argumentation touchant le fonctionnement de la GRC. La Commission dit ceci:

> ... parce que sa responsabilité première est d'assurer le respect des lois, un corps de police ne doit pas être placé dans l'obligation d'avoir à enfreindre la loi.

Un peu plus loin, concernant la possibilité de la création d'un service de sécurité, la Commission s'exprime comme suit:

> Il est tout à fait inacceptable, à notre avis, que cet argument serve de fondement à la création d'un service de sécurité distinct et de caractère civil.

Un peu plus loin, la Commission dit ceci:

> Le service de renseignements pour la sécurité qui ne se sent pas tenu d'obéir à la loi risque de détruire la société démocratique libérale qu'il a pour mission de défendre.

C'est pourquoi cet argument en faveur de la création d'un service de sécurité distinct doit être publiquement et carrément répudié.

Je disais donc que ce n'est pas pour permettre à un service de sécurité de manœuvrer plus facilement avec la loi que la Commission McDonald s'était ralliée à cet objectif de création

[*Traduction*]

standing, the basic question has been raised in the very definition put forward. Why was the definition put forward on page 441 of the McDonald report not adopted? It defined revolutionary subversion straightforwardly as meaning activities directed towards or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of the democratic system of government in Canada. There is an obvious and absolutely essential difference between an action whose purpose is to undermine the constitutionally established system of government and an action whose purpose is to overthrow or destroy a democratic system of government in Canada. In this connection, the McDonald Commission's recommended definition is far better.

Continuing with our examination of the Bill, we move to Part one, i.e. the principal manner in which the security service is to be established. It is striking to note that many people were overjoyed that the recommendations that both the McKenzie Commission and the McDonald Commission agree upon were finally being followed up. Both commissions concluded, you will recall, that a separate service for security intelligence operations should be established. I wish to draw the attention of the Committee members to the fact that these two commissions arrived at similar conclusions for diametrically opposed reasons. Among the reasons given by the McKenzie Commission for creating such a separate security service, paragraph 57 of the report stated that a security service could be involved in activities that breach the spirit if not the letter of the law and infringe upon individual rights, and that such activities are incompatible with the role of a police force. This argument for the establishment of a separate security service was strongly rejected by the McDonald Commission. In fact it was rejected for two reasons. On page 760 of its report, the McDonald Commission rejects any such arguments in connection with how they might affect the operations of the RCMP. The Commission states:

> ... A police force, because its primary function is the enforcement of laws, should not be in the position of having to break the law.

A little later, in connection with the possibility of establishing a security service, the Commission states:

> This argument is totally unacceptable, in our view, as a basis for creating a separate and civilian security intelligence agency.

And a little farther along, the Commission adds:

> A security intelligence agency which does not feel itself bound to obey the laws tends to destroy the liberal democratic society it was created to protect.

This is why this argument for the establishment of a separate security service must be publicly and flatly rejected.

I was saying then that it was not because the McDonald Commission thought a security service should be allowed to manœuvre around the law more readily that it favoured

[*Text*]

de service distinct. C'était aussi au nombre des motifs avancés, car cette commission constatait que le degré de délinquance de la Gendarmerie royale du Canada était maintenant trop élevé. Son caractère de perpétuel insoumis était trop manifeste. Pour s'en convaincre, je citerai un seul passage, celui que l'on peut retrouver à la page 799 du rapport McDonald, sous le titre: «La confiance qu'inspire la GRC», nous pouvons lire ceci:

> Depuis 1969, la GRC a pratiquement fait fi de la politique énoncée publiquement par le gouvernement au sujet du service de sécurité. Elle a beaucoup trop cherché à taire ses accords de coopération avec des services étrangers. Elle a trompé des ministres qui ont, à leur tour, intuit le parlement en erreur. Et ce qui est peut-être encore plus grave, même si elle ne doit pas en porter tout le poids, la Gendarmerie a toléré, voire encouragé par une politique officielle, une transgression généralisée de la loi. De plus, il y a lieu de croire, selon certains témoignages, que les dirigeants du Service de sécurité ont caché aux ministres et aux hauts fonctionnaires des renseignements qu'ils possédaient sur des pratiques opérationnelles d'une légitimité douteuse.

Partant de constatations différentes, deux commissions d'enquête formulaient une recommandation concordante. Il faut créer un service de sécurité distinct.

Je crois, aujourd'hui, que la création de ce service de sécurité distinct par le projet de loi C-157, ne règle en rien les problèmes soulevés par la Commission MacDonald. Dans le projet de loi C-157 lui-même, on retrouve des responsabilités importantes en matière de sécurité nationale confiée à la Gendarmerie royale du Canada. L'article 55 réserve à ce corps de police la responsabilité première d'exercer les fonctions attribuées aux agents de la paix en matière des infractions relatives à la sécurité nationale.

Il faut noter que ces infractions m'apparaissent à la fois couvrir les actions des agents des services de renseignement aussi bien que l'action des civils ou des agents étrangers impliqués dans des opérations menaçantes pour la sécurité du pays. Cette responsabilité énorme s'étend même, selon les mots de l'article 55, à:

> . . . la crainte de leur perpétration.

Si, selon les notes déposées par monsieur le solliciteur général du Canada au moment du dépôt du projet de loi C-157, l'esprit du projet de loi est d'empêcher le nouveau Service de sécurité de pouvoir contrecarrer, prévenir ou décourager de façon active des menaces à la sécurité nationale, force est de constater que par l'introduction du rôle accordé à la Gendarmerie royale, ce problème n'est pas du tout réglé.

L'article 55 maintient la possibilité d'interventions actives basées sur la notion de crainte d'opération. L'article 55 laisse en plan toute la question des contre-mesures, toute la question des tactiques de perturbations ou des tactiques de déstabilisation.

Cette préoccupation n'est pas académique. Plusieurs policiers ont d'ailleurs évoqué par le passé les dispositions du Code criminel pour justifier ou expliquer des activités de déstabilisa-

[*Traduction*]

establishing a separate security service. In fact the RCMP's high rate of delinquency was one of the reasons given in favour of a separate service. The RCMP's perpetual intractability had become too obvious. I will quote only one segment, from page 758 of the McDonald report under the heading: "Trust in the R.C.M.P.":

> Since 1969, the Force has virtually ignored a publicly announced government policy concerning the Security Service. It has been far too secretive about its liaison arrangements with foreign agencies. It has misled Ministers, causing them, in turn, to mislead Parliament. Perhaps most seriously, although the Force must not bear total responsibility, it tolerated, and indeed encouraged through official policy, the widespread breaking of laws. Moreover, there is evidence to suggest that senior members of the Security Service held back information from Ministers and senior officials about questionable operational practices.

From different premises the two commissions of inquiry arrived at the same conclusion. That a separate security service should be established.

I do not believe that establishing the separate security service under Bill C-157 today would solve the problems raised by the McDonald Commission. In Bill C-157 itself important responsibilities related to national security are entrusted to the Royal Canadian Mounted Police. Clause 55 gives the RCMP primary responsibility for carrying out peace officers' duties in connection with offences relating to national security.

It seems to me that these offences cover both action by intelligence officers and action by civilians or foreign agents involved in operations that threaten the country's security. This enormous responsibility extends even, in the words of clause 55:

> . . . the apprehension of the commission of such an offense.

Although, according to the comments tabled by the Solicitor General of Canada when Bill C-157 was tabled, the spirit of the Bill was to prevent the new security service from being able to actively counteract, prevent or discourage threats to national security, it must be admitted that the role given to the RCMP ensures that the problem is not solved at all.

Clause 55 leaves open the possibility for active intervention on the basis of fear of such actions, as well as the whole question of counter-measures, and agitation and disruptive tactics.

This concern is not merely academic. In the past, many police officers have invoked the provisions of the Criminal Code to justify or explain their disruptive measures. For

[*Text*]

tion. Par exemple, on justifiait ou expliquait une action de séquestration d'enlèvement, de menaces, de chantage, par la nécessité d'intervenir pour décourager la commission d'un crime. Les mêmes explications ont d'ailleurs été fournies pour justifier l'émission d'un communiqué felquiste aux noms de cellules qui n'existaient pas ou qui avaient une existence très précaire. A titre d'exemple de cette porte d'entrée confiée dans le domaine de la sécurité nationale, à deux organismes qui subsistent encore de façon parallèle, songeons par exemple, au crime de sédition. En dépît des recommandations étayées dans le rapport MacDonald aux pages 1005 à 1008, ce crime existe encore. Il est un des modèles qui peut servir de brouillage et de double emploi en matière de sécurité nationale.

Deux organismes sont donc susceptibles d'intervenir et un seul d'entre eux est assujetti à un contrôle direct tel que souhaité par les commissions d'enquête par le projet de loi C-157. Nous verrons ultérieurement si ce contrôle est suffisant.

Toujours dans la partie 1, il faut apporter une très grande attention à l'article 6 du projet de loi. L'article 6.3 est particulièrement étonnant. Cet article assujettit, en certaines matières excessivement importantes, le ministre à la volonté du directeur. Pour paraphraser certains commentateurs, la nécessité d'ignorer d'autrefois risque maintenant de devenir le devoir d'ignorer codifié.

Cette intention actuellement exprimée du législateur est fort surprenante. Selon les enquêtes, ce serait la GRC qui aurait induit le ministre en erreur. Je ne connais pas de preuve où il a été établi qu'un ministre quelconque correctement informé, avait induit sciemment le Parlement en erreur.

Quelle est donc l'utilité de cette inversion spectaculaire de responsabilité contenue à l'article 6 de ce projet de loi. Certains ont prétendu vouloir couvrir par cet article la possibilité d'une intervention partisane d'un solliciteur général quelconque. C'est un risque théorique, mais c'est un risque qui existe même si ce pouvoir est exercé par le directeur. Je prendrai pour illustrer ma pensée, un exemple qui s'est déjà produit en 1972 et par lequel les membres du comité pourront constater que les directeurs de services de sécurité ou que celui qui était impliqué, avait à tout le moins, lui aussi, des préoccupations de nature pré-électorale qu'aurait pu avoir peut-être aussi un ministre, s'il avait été, à l'époque, saisi du dossier.

Je vous réfère, pour cet exemple, au rapport de la commission d'enquête instituée par le gouvernement du Québec aux pages 285, 286. Sommairement résumé, il s'agit de communications du directeur général du Service de sécurité de l'époque qui s'informe auprès d'employés de son service de la nature de l'opération «Bricole» qui vient de se produire au Québec. C'était l'opération de cambriolage à l'APLQ.

Or, le directeur du service de sécurité écrit ceci dans un Telex:

> À part les raisons évidentes de vouloir un tel rapport, j'en ai besoin afin de décider comment résoudre au mieux cette affaire en ce qui regarde le premier ministre et le ministre qui ont tous deux reçu des représentations de l'agence de Presse libre du Québec et de leurs associés.

[*Traduction*]

example, forcible confinement, abduction, threats, or blackmail have been justified or explained on the grounds that intervention was required to prevent a crime from being committed. The same explanations have also been given to justify preparing press releases in the name of nonexistent or barely operational FLQ cells. As an example of this kind of open door in the field of national security, for two agencies which still exist in parallel to one another, let us look at the crime of sedition. Despite the recommendations listed on pages 951 to 954 of the McDonald report, this crime still exists. It is a model of confusion and ambiguity in the field of national security.

Two agencies are empowered to intervene but only one of them is subject to direct control under Bill C-157 as called for by the commissions of inquiry. We will look into the matter of whether or not this control is adequate later.

Still in Part 1. Clause 6 of the Bill should be looked at closely. Subclause 6.3 is particularly surprising. This subclause subjects the Minister to the authority of the Director on a number of extremely important matters. To paraphrase a number of commentators, what used to be a need to ignore has almost become a codified duty to remain ignorant.

It is most surprising to find the legislator actually expressing this intention. The inquiries showed that it was the RCMP that led the Minister astray. I do not know of any evidence that shows that any properly informed minister ever deliberately led Parliament astray.

Why then this spectacular reversal of accountability in Clause 6 of the Bill. Some have claimed that this Clause was intended to cover the possibility of partisan intervention by the Solicitor General. This is of course a theoretical risk, but it remains even if the power is held by the Director. To illustrate my point, let us look at an example of something that actually happened in 1972; this example should show the Committee members how directors of security services, or at least the one involved, also and pre-electoral concerns that a minister could well have had if he had been informed of the case at the time.

I am referring to pages 285-286 of the report of commission of inquiry established by the Government of Quebec. Briefly, it concerns communications by the then director general of security who received information from his employees about the Bricole operation that had just been carried out in Quebec. This was the APLQ break-in operation.

What the director of security did was to put the following into a Telex:

> Apart from the obvious reasons for wanting this report, I need it in order to decide how best to resolve this affair in connection with the Prime Minister and the Minister, both of whom have been approached on the subject by the agence de Presse libre du Québec and their associates.

[*Text*]

Plus loin, dans le même Telex, le directeur général exprime son irritation non tant sur le caractère illégal de l'opération, mais sur l'inopportunité de l'avoir effectué en période pré-électorale. Nous pouvons lire entre autres, ceci:

> Vous ne serez pas surpris que j'aie été considérablement irrité d'apprendre après le fait l'exécution de l'opération décrite dans votre télégramme, particulièrement à cause du fait que j'avais manifesté très clairement à un inspecteur quand il est venu ici la semaine dernière, que j'estimais que le quartier général devrait être informé à l'avance de telles actions dans cette situation pré-électorale.

Cette question d'action du service de sécurité en période pré-électorale préoccupait suffisamment le directeur des services de sécurité pour qu'il y revienne dans un second Telex du lendemain le 13 octobre. La même personne disait ceci dans un Telex, toujours en communications avec ses subalternes.

> Merci des explications contenues dans vos divers messages. Aurais-je été consulté auparavant que j'aurais probablement préconisé un rôle beaucoup plus passif pour la GRC dans cette opération, particulièrement à cause du fait qu'elle devait avoir lieu si tôt avant l'élection fédérale.

En somme, admettons pour les fins de la discussion que le risque existe. Je pense, cependant, qu'il revient à l'autorité légitimement élue, c'est-à-dire au ministre, de l'assumer. Je crois qu'il revient au ministre d'assurer les prérogatives parlementaires habituelles et qu'il revient aux législateurs d'ajouter, si nécessaire, des contrôles parlementaires et autres pour contrôler les écarts éventuels ou potentiels d'un quelconque ministre.

Toujours dans la partie 1 du projet de loi, je désire formuler certains commentaires sur l'article 12. Cet article crée une infraction pour quiconque communiquerait des informations qui pourraient permettre normalement de découvrir l'identité de l'employé du service ou, peut-on résumer, d'un collaborateur du service. Pour être plus précis dans l'exposé qui va suivre, je préciserai que lorsque je traite d'un collaborateur, je songe surtout à des collaborateurs infiltrés sur de longues périodes, non pas à des collaborateurs occasionnels et très périodiques.

L'infraction créée par l'article 12 vise tous les citoyens. Autant la protection conférée aux employés du service me semble aller de soi, autant celle que l'on veut accorder aux collaborateurs, tel que je l'ai précisé, me préoccupe.

Cette garantie de confidentialité est préoccupante parce que le collaborateur dont nous parlons est celui qui est infiltré souvent, depuis fort longtemps dans un groupe et qui doit, presque nécessairement, selon l'expérience, commettre un certains nombre d'activités de nature à préserver sa crédibilité et souvent, par la force des choses, de nature aussi à la rapprocher du Code criminel.

Cet individu reçoit généralement des gratifications un peu particulières qui diffèrent du serment d'office de l'officier du service. C'est généralement un citoyen qui peut bénéficier de

[*Traduction*]

Further on in the same Telex, the Director Gen expresses his irritation not so much about the fact that the operation was illegal, but rather about the fact that it was carried out just before an election. Among a number of interesting comments is the following one:

> It should be no surprise for you to learn that I was most annoyed to learn after the fact of the operation described in your telegram, especially since I had made it perfectly clear to an inspector who came here last week that I felt Headquarters ought to be informed in advance of any such action in the present pre-electoral situation.

This matter of action by the security service in a pre-election period bothered the director of security sufficiently for him to return to the topic in another Telex the following day, i.e. 13 October. In this second Telex to his staff he said:

> Thank you for the explanations given in the various messages. Had I been consulted beforehand I would probably have chosen a much more passive role for the RCMP in this operation, especially in view of the fact that it was being undertaken so close to the coming federal election.

In short, let us admit for the sake of argument that there is such a risk. I think nevertheless that it is up to the duly elected authority, i.e. the Minister, to take responsibility for this risk. I believe that it is up to the Minister to ensure that the usual Parliamentary prerogatives are taken care of and that it is up to the legislators to add any additional Parliamentary or other controls that might be required to control any future or potential wrongdoing by a given minister.

Still with Part 1 of the Bill. I have a number of comments to make on Clause 12. This Clause establishes an offence for anyone who communicates information that could allow service employees or collaborators to be identified. For greater accuracy in what follows, by a collaborator I mean primarily collaborators who infiltrate over a long period of time and not occasional short term collaborators.

The offence established by Clause 12 applies to all citizens. Although I cannot but agree with the protection granted to service employees, I am very much worried by the protection that is to be offered to collaborators.

It is worrisome because the sort of collaborator we are speaking of is a person who has often infiltrated groups for long periods of time, which means that almost by definition he must have been involved in enough activities of a sort to preserve his credibility, and these are often contrary to the Criminal Code.

Such persons also generally receive special sorts of consideration that are unlike those of an officer's oath of office. They are usually citizens who are in a position to appreciate legal

[*Text*]

privilèges juridiques spéciaux allant de l'immunité contre l'arrestation, passant par la suspension de procédures et se terminant par toutes les possibilités juridiques imaginables, et incluant, bien sûr, celle d'une sentence allégée.

Ce collaborateur un peu particulier reçoit habituellement des bénéfices financiers ou encore des avantages professionnels d'avancement de carrière et pour rendre les choses plus agréables, on lui donne à l'occasion des gratifications professionnelles comme cadeaux et voyages.

Même s'il est facile de reconnaître que ce type de collaborateur pourrait être efficace, qui ne doit pas, par définition être un évêque ou un sacristain, je pense que la nature des choses fait en sorte que l'efficacité requise l'amène dans des activités criminelles ou para-criminelles ou encore, contraires à la sécurité de l'État.

L'expérience en cete matière—là, je me réfère à certains cas qui sont connus, qui se sont produits au Québec—est parfois à faire frémir. Lorsque l'on peut songer qu'une pareille garantie diminuée pourrait être accordée à une personne qui a déjà à son tableau de chasse une participation à 27 règlements de compte, je me demande sérieusement si dans la balance de la protection de l'intérêt public le poids est au bon endroit.

Je me demande s'il est raisonnable, dans pareille circonstance, de laisser peser sur des citoyens et là à l'occasion sur des journalistes, une menace d'une poursuite judiciaire possiblement donnant ouverture à une sanction d'un acte criminel passible pour cinq ans.

Je me demande si cette menace n'est pas disproportionnée avec la qualité de certains personnages qui subitement, par intérêt, nécessité, besoin ou protection, vont trouver refuge auprès d'un corps policier ou auprès d'un service de sécurité.

Pour terminer ce volet autrement que sur un aspect que l'on pourrait qualifier d'un peu trop tragique, je dirai simplement qu'il est peut-être heureux que cet article n'ait pas été adopté comme loi récemment, car si la nouvelle diffusée par les journaux était exacte, M. le commissaire Simmonds, aurait peut-être eu des problèmes avec certains de ses employés qui avaient diffusé le nom, l'adresse ou la photo de personnes qui devenaient des employés du Service de sécurité.

Quoiqu'il en soit, il faut maintenant traiter de l'article 14 du projet de loi, qui touche les fonctions du service de sécurité.

Cet article contient, en son sein, un élargissement, à toute fin pratique, évident du mandat du service de sécurité. Cet élargissement est peut-être nécessaire. Il est peut-être nécessaire que le service enquête sur les activités lorsqu'il soupçonne, ou lorsqu'il y a des raisons sérieuses de soupçonner que ces activités peuvent être des menaces. Il faut le constater, et toujours le conserver en mémoire.

L'article 17 pose aussi un certain nombre de questions. Il s'agit de l'article qui vise les enquêtes en matière d'évaluation de sécurité. L'article nous dit simplement que le service peut mener les enquêtes qu'il juge appropriées. Ces enquêtes sont carrément exclues de tout contrôle judiciaire, selon l'article 22 du projet de loi.

Doit-on conclure que ces enquêtes peuvent être effectuées sans contrôle? Doit-on conclure qu'elles ne peuvent pas être

[*Traduction*]

privileges ranging from immunity from personal arrest to suspension of legal proceedings or all other manner of legal workings including, of course, a lighter sentence.

This special sort of collaborator regularly receives financial considerations or even professional career advancement opportunities; to make things still more agreeable, he often receives professional bonuses such as gifts and trips.

Even though it is easy to see that this sort of collaborator may well be effective, just so long as he is not a bishop or a sexton . . . , I think that the nature of things is that the effectiveness needed leads him into criminal or quasi-criminal activites, or even into activities that are contrary to national security.

Experience in this area—and I refer here to known cases that have arisen in Quebec—is enough to make you shudder. When you think that the above kind of immunity could be given to someone whose record shows that he has taken the law into his own hands on 27 previous occasions, then I seriously wonder whether the weight is being placed on the right side of the scales in protecting the public interest.

I ask myself whether it is reasonable under such conditions to burden citizens and sometimes journalists with the threat of legal proceedings that could lead to a criminal conviction punishable by five years in prison.

I ask myself whether the threat might not be disproportionate to the worth of certain individuals who suddenly, out of interest, necessity, need or protection, find shelter under the wing of a police department or a security service.

To close this chapter on a note that might well be described as overly tragic, I would simply say that it is perhaps fortunate that this Clause has not yet been approved as law, because if the news in the papers is correct, Commissioner Simmonds would perhaps have had problems with some of his employees who released the name, address or photograph of persons who were becoming employees of the Security Service.

Be that as it may, we must now consider Clause 14 of the Bill, which concerns the duties of the security service.

This Clause is essentially an obvious extension of the security service's mandate. This extension is perhaps necessary. It is possibly necessary for the service to investigate activities when it suspects, or when there are serious reasons for suspecting, that these activities constitute a threat. We must be aware of this and always keep it in mind.

Clause 17 also raises a number of issues. This is the Clause concerning investigations into security assessments. The Clause simply states that the service may conduct such investigations as it considers appropriate. These investigations are specifically excluded from any judicial control under Clause 22 of the Bill.

Are we to conclude that these investigations may be carried out without any controls? Are we to conclude that there is no

[*Text*]

effectuées en aucune façon? Dans un ou l'autre cas, je crois que le projet de loi gagnerait à être précisé. Si le législateur est d'avis que les enquêtes d'évaluation de sécurité ne peuvent être effectuées par des techniques intrusives, il y aurait facilement possibilité d'ajouter au projet de loi un article inspiré de la rédaction de l'article 14(2). Cet article pourrait simplement dire que la présente loi n'autorise pas le service à se prévaloir des techniques intrusives à des fins d'évaluation de sécurité. Si le législateur préfère l'hypothèse inverse, s'il estime nécessaire que les techniques plus particulières d'intrusion dans la vie des gens soient utilisées à des fins d'évaluation de sécurité, je crois à ce moment que les techniques devraient être aussi assujetties au contrôle de l'article 22.

Toujours dans la même section du projet de loi, les articles 19 et 15 laissent vraisemblablement entendre que le service pourrait conclure des ententes en matière d'évaluation de sécurité, en matières de coopération, avec des corps de police provinciaux et municipaux, sans l'intervention ou la connaissance automatique du procureur générale de la province concernée. Il me semble évident que le projet de loi C-157 devrait lui-même faire obligation au service d'aviser le procureur général de la province concernée de ses intentions.

L'article 21 de la même partie 1 du projet de loi est un de ceux qui a le plus suscité de débats devant ce comité. C'est l'article qui autorise, de façon générale, le directeur et ses employés à effectuer les actes justifiables dont la nécessité est également justifiable pour les besoins du service. Quelle que soit l'approche juridique que l'on prenne au regard de cet article, il n'en demeure pas moins que, brutalement, il accorde une nouvelle licence à la commission d'actes. Cet article constitue un parapluie éventuel pour des actions dont la portée n'est, à priori, aucunement définie. Cet article me paraît ajouter une protection supplémentaire à celle contenue à l'article 25 du Code criminel, ou à l'article 26 de la Loi de l'interprétation.

Je sais que certains ont prétendu que cet article n'était que la codification d'une règle générale d'interprétation, telle qu'établie par les tribunaux. Les membres du comité ont entendu plusieurs exposés d'éminents juristes concernant la thèse qui est maintenant connue sous le nom de Waterfield.

Cette thèse a, bien sûr son mérite, mais il faut noter que les cas sur lesquels elle repose m'apparaissent fort éloignés des activités courantes d'un service de renseignement. Et, en tout état de cause, j'estime infiniment préférable l'approche du barreau canadien et celle de la Commission McDonald.

Sur le libellé plus particulier de l'article 21(2) qui nous indique que le directeur fait rapport au ministre des actes accomplis, selon lui illicitement, d'autres commentaires doivent être formulés. Pour quelle raison le procureur général d'une province concernée et l'inspecteur général, prévus par le projet de loi, seraient-ils privés de cette information?

Il faut également s'interroger sur l'efficacité potentielle des trouvailles possibles du directeur du service de sécurité. Il est possible que le nouveau système nous fasse découvrir des fruits inattendus. L'expérience passée me rend, cependant, plutôt sceptique à cet égard.

[*Traduction*]

other way they might be carried out? Either way, I feel that more detail on this matter would improve the Bill. If the legislator is of the opinion that the security assessment investigations cannot be conducted by means of trespass, it would be easy to add to the Bill a clause based on the wording of subclause 14 (2). The clause could simply state that this Act does not authorize the service to trespass in conducting its security investigations. If the legislator prefers the alternative, that is to say, if it is deemed necessary that intrusive techniques should be used to conduct security investigations on individuals, then I believe that these techniques should also be subject to the control of Clause 22.

Also in the same section of the Bill, Clauses 19 and 15 seem to indicate that the service could sign cooperation agreements for security assessments with provincial and municipal police forces without the automatic intervention or knowledge of the Attorney General of the province concerned. It seems to me that it should be obvious that Bill C-157 should oblige the service to advise the Attorney General of the province in question of its intentions.

One of the sections in the Bill that has stirred up the most debate before this Committee is Part I's section 21. This section authorizes the Director and employees, in general terms, to carry out "such reasonable actions as are reasonably necessary" on the needs of the Service. Whatever the legal view taken of this Clause, it brutally gives a renewed licence for certain types of actions to be committed. It appears to me to add further protection to the protection under section 25 of the Criminal Code or to section 26 of the Interpretation Act.

I am aware of the fact that some people have claimed that this Clause was no more than the codification of a general interpretation rule as established by the courts. The Committee members have heard several presentations from eminent jurists on the thesis now known under the name of Waterfield.

This thesis has, of course, some merit, but it should be noted that the cases upon which it rests appear to me to be far removed from the everyday activities of an intelligence service. In any case I infinitely prefer the approach taken by the Canadian Bar and the McDonald Commission.

The more specific wording of subclause 21 (2), which indicates that the director reports any actions which in his opinion are unlawful to the Minister, also calls for comment. Is there any reason why the Attorney General of a province involved and the inspector general should under the Bill not be informed of such information?

We should also pause to consider the potential effectiveness of any brainwaves the security service's director might come up with. It is possible that the new system could give unexpected results, but past experience makes me somewhat skeptical.

[*Text*]

J'en prendrai pour exemple l'existence des opérations «Puma», plus généralement rendues célèbres par l'opération «Ham», que les membres du comité reconnaîtront facilement dans le libellé des articles 21.a) et b). Ces opérations d'introduction, d'accès à des documents, de déplacement de documents, existaient depuis plusieurs années au sein de la Gendarmerie royale. Selon mon souvenir de la lecture du rapport McDonald, il y en aurait eu peut-être une cinquantaine entre 1971 et 1978. Ce ne sera pourtant qu'à la fin de décembre 1976 que des policiers se sont interrogés, pour la première fois, sur la légalité de ces opérations. Cette interrogation n'était d'ailleurs pas tellement spontanée, puisqu'elle provenait de témoins qui étaient assignés à comparaître dans le cadre d'une pré-enquête menée au Québec, à la suite d'une dénonciation découlant de la visite à l'APLQ en octobre 1972. Un officier s'est dont interrogé sur la légalité des opérations «Puma», et plus particulièrement de l'opération «Ham». Le quartier régional lui répondra, à l'époque, que l'opération n'est pas illégale, et cette opinion sera celle défendue avec constance et acharnement par le directgeur du Service de sécurité lors de son témoignage devant la commission d'enquête instituée par le gouvernement du Québec.

J'ajouterai, sans insister sur ce point, que cette question était pour le moins discutable, et qu'il existe à l'heure actuelle une décision de première instance, qui considère illégale l'opération «Ham».

Ce qui est au fond le plus surprenant, dans la portée de l'article 21, c'est qu'elle constitue la démonstration la plus évidente que le projet de loi C-157 est une déviation majeure aux principales recommandations de la Commission McDonald.

Par exemple, après avoir défini, avec toute la prudence dont nous avons déjà parlé, la notion de subversion révolutionnaire, la Commission McDonald avait pris la peine, à la page 463 de son rapport, de préciser que, à l'égard de cette catégorie de citoyen, le Service de sécurité ne devrait pas avoir recours à des techniques plus violentes d'introduction dans la vie privée.

La Commission McDonald avait explicitement recommandé que les techniques plus intrusives, celles introduites par l'article 22 du projet de loi, entre autres, ne soient par appliquées au regard de la subversion. Or, non seulement cette recommandation n'est pas suivie, mais l'article 21 accorde aux membres du Service une latitude à nulle autre pareille.

Je traiterai maintenant de la partie II du projet de loi, qui se rapporte au contrôle judiciaire.

Si, comme je l'ai déjà mentionné, l'article 55 du projet de loi laisse entrouverte la possibilité de tactiques de déstabilisation par le biais d'interventions qui pourraient être jugées nécessaires pour répondre à la nécessité de contrer une crainte de perpétration, les articles 22 et 23 du projet de loi C-157 introduisent maintenant la possibilité d'effectuer légalement des opérations du type «bricole», «Ham».

Pour ces deux types d'opérations, des policiers ont déjà été reconnus coupables d'infractions aux lois du Canada. La modification est peut-être souhaitable. Il faut, cependant, constater qu'elle a pour effet d'élargir l'assiette d'actions légales du Service de renseignements. Il est, à un certain égard, frappant

[*Traduction*]

Take the «Puma» operations, for example, made notorious by the «Ham» operation, which the Committee members will no doubt readily recognize in the wording of clause 21. a) and b). These operations of introducing, accessing and moving documents had gone on for a number of years at the RCMP. I seem to recall from my reading of the McDonald report that there were perhaps fifty some operations from 1971 to 1978. Yet it was only at the end of December 1976 that they began to ask themselves about the legality of these operations. This was not something spontaneous, but rather owing to witnesses who were called upon to appear in a pre-investigation conducted in Quebec following an information filed in connection with the APLQ visit of October 1972. An officer began to wonder as a result about the legality of the "Puma" operations, especially the "Ham" operation. Headquarters told him at the time that the operation was not illegal, and this opinion was to be defended tenaciously and consistently by the director of the security service in his testimony before the commission of inquiry set up by the Quebec government.

I would add, without pressing the point too strongly, that this was a dubious stance at best, and that a recent trial court decision considered the "Ham" operation illegal.

What is most surprising of all about Clause 21 is that it demonstrates most clearly that Bill C-157 is a major deviation from the principal recommendations of the McDonald Commission.

For example, after carefully defining the concept of revolutionary subversion, as we discussed above, the McDonald Commission took the trouble on page 442 of the report to specify that for this category of citizen, the security service ought not to use intrusive techniques to enter into their private lives.

The McDonald Commission had specifically recommended that the intrusive methods referred to in Clause 22 of the Bill, among others, ought not to be used in connection with subversion. Not only is this recommendation not followed, but Clause 21 gives members of the security service unparalleled latitude.

I will now consider Part II of the Bill, which relates to judicial control.

If, as I mentioned earlier, Clause 55 of the Bill opens the door to disruptive tactics through action that might be considered necessary to deal with the fear of perpetration, clauses 22 and 23 of the Bill introduce the possibility of legally carrying out operations of the "Bricole" and "Ham" variety.

In both operations, police officers were found guilty of offences against Canadian law. Perhaps changes are needed. But the effect would be to broaden the field of what would be considered legal actions for the intelligence service. It is in a sense surprising to see the degree to which paragraph

[*Text*]

de constater à quel point l'article 21.(1)b), plus particulièrement, qui vise les personnes qui portent assistance dans le cadre d'une opération du service de sécurité est directement rédigé pour couvrir des cas spécifiques qui se sont produits lors de l'exécution de l'opération «Ham», et sans nul doute, lors de l'exécution de d'autres opérations «Puma» du service de sécurité.

Quoiqu'il en soit du choix politique qui est maintenant fait, les règles de contrôle de l'article 21 ne sont pas suffisantes. Le mandat obtenu va être d'une durée limitée, quitte à ce qu'il soit renouvelable. La loi devrait indiquer aux juges un certain nombre de facteurs susceptibles de réduire un trop grand laxisme dans ses demandes.

Le comité sénatorial a déjà reçu à ce sujet des suggestions précises du procureur général de l'Ontario, ou encore de la Commission McDonald même. Je ne reprendrai pas toutes et chacune de ces suggestions, sinon pour dire que des règles plus strictes doivent être introduites en s'inspirant, soit des recommandations de la Commission McDonald, soit des suggestions du Barreau canadien, soit des suggestions du procureur général de l'Ontario.

L'article 25 du projet de loi, qui concerne les demandes d'autorisations à un juge pour l'octroi de mandats aux fins de pratiquer une technique d'intrusion dans la vie privée, ne prévoit pas qu'un avis doit être donné au procureur général de la province concernée. Je crois que cela devrait être le cas. Toutes ces méthodes policières, maintenant appelées méthodes de service de renseignements, sont couvertes par un contrôle judiciaire dont on peut discuter de la rigueur. Mais, encore une fois, je pense que l'on doit vivement déplorer que, en ce qui concerne les techniques d'intrusion les plus délicates, le silence du projet de loi est complet. Je vous réfère entre autres aux techniques d'infiltration de longue durée par des membres du Service de sécurité, ou par des collaborateurs réguliers du service de sécurité.

Des techniques de contrôle de ces possibilités d'infiltration peuvent être facilement imaginées. Je me référerai aux suggestions que la commission d'enquête a déjà faites dans le rapport adressé au procureur général du Québec. Ces suggestions se trouvent aux pages 423 à 425 du rapport de la Commission. En bref, il était suggéré de s'inspirer, pour l'infiltration de source humaine, d'une technique semblable ou analogue à celle utilisée en matière d'écoute électronique.

On peut, bien sûr, s'interroger sur l'utilité d'une telle procédure. Je dirai simplement que le caractère plus incertain des informations recueillies par une source infiltrée, devraient nous inciter normalement à préconiser des mécanismes de contrôle au moins égaux à ceux qui existent pour des sources d'information plus neutres.

Si le législateur juge à propos d'accorder aux citoyens une protection, par le biais d'une autorisation judiciaire, pour l'installation d'écoute électronique, je ne vois pas pour quelle raison une pareille raison ne serait pas accordée aux citoyens lorsqu'il s'agit d'infiltrer une source humaine de longue durée.

La partie 3 du projet de loi, intitulée «Surveillance», mérite aussi un certain nombre de considérations.

[*Traduction*]

21.(1)(b), which pertains to persons who assist in a security operation, is specifically drafted to cover cases that actually happened in the carrying out of the "Ham" operation and, no doubt, other security service "Puma" operations.

Whatever political decision is made, the control provisions of Clause 21 are inadequate. The mandate will be for a specified time period, although it will be renewable. The Act should provide guidance to judges on a number of factors that could help to reduce laxist tendencies.

The Senate Committee has already received specific suggestions on this subject from the Attorney General of Ontario and from the McDonald Commission itself. I will not refer to each and every one of these suggestions except to say that stricter rules should be developed on the basis of recommendations from the McDonald Commission, the Canadian Bar or the Attorney General of Ontario.

Clause 25 of the Bill, which concerns requesting a judge's permission for a warrant for private trespass, does not require that notice be given to the Attorney General of the province in question. I think that such a provision should be included. All these police methods, now referred to as intelligence service methods, are covered by a questionable level of judicial control. But once again I think it is deplorable that the Bill says nothing whatever about the most sensitive intrusive techniques. By this I mean long term methods of infiltration by members of the security service or by regular collaborators of the service.

It is not difficult to imagine what sorts of controls over these methods might be possible. In its report to the Attorney General of Quebec, for example, the commission of inquiry made a number of suggestions on pages 423 to 425. Briefly, the report suggested that techniques similar to or analogous to those used for electronic eavesdropping be introduced for human infiltration.

One may well question the usefulness of such a procedure. I would answer simply that the very uncertain nature of data gathered by an infiltrator should make us consider control mechanisms at least as strong as those used for more neutral sources of information.

If the legislator deems it appropriate to protect citizens from electronic eavesdropping by means of judicial determination, I do not see why similar reasoning should not apply for infiltration over a long time period by a person.

Part III of the Bill, called "Review", also calls for comment.

[*Text*]

L'article 28, troisièmement, après avoir créé la fonction d'inspecteur précise que ce dernier a accès à toutes les informations du service, et qu'il peut demander ce qu'il désire au directeur.

Je me suis demandé pour quelle raison cet inspecteur a engagé son personnel, comme l'article 32 le prévoit? Pour quelle raison, surtout, si l'on veut vraiment que l'inspecteur soit efficace, ne pourrait-il bénéficier des pouvoirs d'enquête nécessaires prévus à l'article 45 pour le comité de surveillance?

Il m'apparaît que l'efficacité de l'inspecteur est en bonne partie basée sur les pouvoirs qui sont accordés au comité de surveillance, d'assigner et de contraindre des témoins, et de recevoir des éléments de preuve pertinents. Dans ce même chapitre de l'inspecteur, dans la partie III du projet de loi, je crois qu'il y aurait lieu de prévoir que les rapports de l'inspecteur, prévus à l'article 29.(2) sont également acheminés au procureur général de la province concernée.

Le comité sénatorial a déjà reçu des représentations sur la composition du comité de surveillance, sur l'utilité de le rendre plus parlementaire que la rédaction actuelle du projet de loi ne laisse entendre sur l'opportunité de le rendre plus considérable. Je ne reviens pas sur ces observations que je partage en grande partie. J'ajouterai, cependant, qu'il me paraît très utile d'ajouter, à tout le moins, à titre consultatif, un représentant des procureurs généraux des provinces auprès de ce comité de surveillance.

Je ferai une dernière remarque sur le comité de surveillance, qui se rapporte à l'article 43.

Cet article nous indique que, avant de procéder aux enquêtes, le comité de surveillance doit aviser le directeur. Sans prétendre que le comité de surveillance doit procéder avec la même discrétion que le service de sécurité lui-même, vis-à-vis ces cibles, je ne vois pas la nécessité de forcer par une loi le comité de surveillance à prévenir le directeur de son arrivée. Si, par malheur, le directeur avait quelque chose à se reprocher dans sa gestion, je ne vois pas pour quelle raison le comité de surveillance serait obligé de le prévenir de sa visite.

Il reste maintenant à traiter de la partie IV du projet de loi, qui est d'un intérêt tout particulier, si on attache l'importance qui va de soi au rôle historique confié au Sénat canadien.

Les articles 52 et 53 du projet de loi accordent, de fait, un veto pour les poursuites découlant des activités constituant des menaces à la sécurité de l'État. Ce veto est accordé au procureur général du Canada. Le veto touche les poursuites possibles, tant à l'égard d'activités des membres du Service qu'à l'égard d'activités des personnes impliquées dans les activités pouvant constituer des menaces.

Il m'apparaît que, par ces articles 52 et 53, de façon claire et indiscutable, les provinces perdent toute juridiction valable en matière de lutte au terrorisme et à la subversion, dans la mesure où des procédures judiciaires peuvent être envisagées. Cette atteinte à la situation traditionnelle des provinces est particulièrement douloureuse parce qu'elle touche des secteurs de sécurité internes, comme la subversion et le terrorisme.

Cette primauté du pouvoir fédéral de poursuite vient au fond coiffer l'activité d'enquêtes primordiales qui a été accor-

[*Traduction*]

Third, Clause 28, after establishing the function of inspector, specifies that he has access to all data within the service and may request whatever he wishes of the director.

I wondered why this inspector hired his staff as provided for in Clause 32. Why, particularly if we want the inspector to be effective, should he not have the investigative powers required as provided for under Clause 45 for the Review committee?

The inspector's effectiveness is also largely dependent on the powers given to the Review committee to subpoena and hold witnesses and to receive appropriate evidence. Also concerning the inspector in Part III of the Bill, I believe that there should be provisions for the inspector's reports, called for in subclause 29.(2), to also be forwarded to the Attorney General of the province in question.

The Senate Committee has already received representations concerning the composition of the Review committee, on the usefullness of making it a truly parliamentary committee, which the wording of the current Bill appears not wish to do. I will not say anything more about these comments, with which I largely agree. I would add, however, that it would be useful to add, at least in an advisory capacity, a representative of the provincial attorneys general to the Review committee.

I have a final comment to make on the Review committee in connection with Clause 43.

This Clause indicates that before conducting inquiries the Review committee has to advise the director. Without wanting to claim that the Review committee has to proceed with the same degree of discretion as the security service itself in approaching its targets, I do not see why the Review committee should be required by law to announce its arrival to the director. If circumstances have caused the director to be in a position to be criticised, I do not see why the Review committee should be required to notify him of their impending visit.

We now come to Part IV of the Bill, which is of special interest because of the historical role entrusted to the Canadian Senate.

Clauses 52 and 53 of the Bill in fact grant veto power for legal action arising out of activities that constitute a threat to national security. The veto power is assigned to the Attorney General of Canada. The veto relates to possible legal action in connection with both members of the service and activities by persons involved in activities that could constitute a threat.

It seems to me that Clauses 52 and 53 clearly and indisputably take away any jurisdiction the provinces may have in combatting terrorism and subversion insofar as legal proceedings may be envisaged. This blow to the traditional provincial position is particularly distressing because it affects matters of internal security such as subversion and terrorism.

This primacy of federal power to prosecute is the crowning touch to the primary investigative activity granted on security

[*Text*]

dée sur les matières de sécurité par l'article 55 du projet de loi. Cet article constitue la consécration législative la plus récente d'un empiètement dangereux pour la protection des libertés civiles au Canada.

Je crois que les membres du comité sénatorial devraient être très sensibles au rôle historique du Sénat que l'on avait voulu gardien des droits des provinces. Cette vigilance ne devrait pas seulement se manifester par un avis très sévère sur ces articles 52, 53, 54 et 55. Elle devrait également s'étendre au projet qui semble sérieux, connu sous le nom de «Fleur». Je réfère les membres du comité sénatorial à un article du journal *The Gazette* du 2 septembre 1983. Le projet «Fleur» consisterait brièvement a rapatrier sous la juridiction exclusive de la Gendarmerie royale du Canada une série d'infractions qui jusqu'à ce jour relevaient de l'autorité des procureurs généraux des provinces. Les articles 52, 53 et 55 sont-ils la pointe d'un iceberg plus considérable?

J'ai également noté en prenant connaissance de certaines des communications qui ont été faites à ce comité, que l'on avançait l'argument que la gestion de la sécurité nationale était beaucoup plus facile si elle était consacrée dans les mains d'un seul gouvernement, soit celui du Canada. L'exemple a été soumis, je crois, pour indiquer que les communications entre le procureur général du Canada ou le solliciteur général du Canada ne posaient aucun problème vis-à-vis les provinces. J'ai cru lire que l'on laissait entendre que c'est sans difficulté que les procureurs généraux des provinces étaient informés des situations litigieuses susceptibles de se produire sur leur territoire. Cela a peut-être déjà été le cas.

Les exemples ne sont pas publics, à ma connaissance, cependant. Je suis en mesure d'apporter au comité sénatorial des exemples contraires aux affirmations générales qui ont été faites. J'en nommerai trois. Le premier se situe en 1977. À l'automne 1977, le solliciteur général du Canada adressa une courte missive au procureur général du Québec, relatant brièvement les faits relatifs à l'incendie d'une grange, à un vol de dynamite et à d'autres événements connus à cette époque. Cette courte missive, brève et non circonstanciée, ne fût cependant acheminée qu'au moment où il était devenu évident qu'il serait inévitable que les événements visés étaient ou bien découverts, ou bien sur le point d'être découverts par la commission d'enquête instituée par le gouvernement du Québec. Les témoins étaient assignés, les procureurs de ces témoins connaissaient les questions de la commission et ils savaient dans quelle situation difficile leurs clients étaient placés.

Le deuxième exemple, un peu plus loin dans le temps, 1976. Il s'agit des suites de la révélation de l'opération «Bricole» au cours du procès de l'ex-agent Samson. Dès le 15 mars 1976, la Gendarmerie royale du Canada est en possession d'un rapport complet sur cette opération. Ce rapport est acheminé au solliciteur général du Canada au plus tard le 7 avril 1976. Il ne fait aucun mystère du caractère illégal de l'opération. Le 3 mai 1976, M. Fernand Lalonde, qui était alors solliciteur général du Québec, demande à son vis-à-vis fédéral un rapport de la GRC sur sa participation à l'affaire de l'APLQ. Il recevra à la fin mai un autre rapport, très bref, expédié par le solliciteur

[*Traduction*]

matters by Clause 55 of the Bill, which is the latest legislative enshrinement of a dangerous encroachment into the protection, on civil liberties in Canada.

I believe that the members of the Senate Committee should be very sensitive to the historical role of the Senate as protector of provincial rights. Its vigilance should not only be shown in harsh comments on clauses 52, 53, 54, and 55. It should also extend to the "fleur" project, which appears to be a serious one. I refer the Committee member to a story in *The Gazette* on 2 September 1983. The "fleur" project was an attmept to bring a number of offences which had heretofore been under the jurisdiction of the provincial attorneys general under the jurisdiction of the Royal Canadian Mounted Police. Are clauses 52, 53 and 55 merely the tip of a very large iceberg?

I also noticed in reading a number of briefs submitted to this Committee that the argument that national security would be much easier to administer if it were in the hands of only one government, i.e. the Government of Canada, was being propounded. This example was put forward I think to show that communications between the Attorney General of Canada and the Solicitor General of Canada would not give rise to any problems with the provinces. I thought I read that it appeared that there had been no problems in the past when provincial attorneys general were informed of legal cases that were likely to arise on their territory. Perhaps.

But to my knowledge the examples have not been made public. I am in a position to inform the Senate Committee of examples that are counter to the general statements that have been made. I will mention three. The first took place in 1977. In the autumn of 1977, the Solicitor Gen of Canada sent a short note to the Attorney General of Quebec briefly relating the facts concerning the burning down of a barn, a dynamite theft and other events known at the time. This short and not very detailed letter was, however, only sent when it had become clear that the events in question had been or would soon be discovered by the commission of inquiry established by the Government of Quebec. Witnesses had been subpoenaed, the attorneys for these witnesses knew what the commission was going to ask and were aware of the difficult position in which their clients found themselves.

The second example, from slightly earlier, in 1976, concerns the consequences of the uncovering of operation "Bricole" at the trial of former officer Samson. From 15 March 1976, the Royal Canadian Mounted Police had in its possession a complete report on this operation. On 3 May 1976, Mr. Fernand Lalonde, who was then the Solicitor General of Quebec, requested from his federal counterpart a report on RCMP participation in the APLQ affair. At the end of May he received a different very brief report from the Solicitor General of Canada given to him by the RCMP commissioners. The day after this report, which did not answer the request from

[*Text*]

général du Canada à la suggestion des commissaires de la GRC. Dès le lendemain de l'expédition de ce rapport, lequel ne répondait pas à la demande du solliciteur général du Québec, le directeur des services de sécurité de la GRC écrivait ceci:

> Dans l'éventualité où l'honorable Fernand Lalonde, solliciteur général de la province de Québec réclamerait un complément d'information, pourriez-vous avec votre personnel revoir votre rapport du 15 mars sur «Bricole». Nous sommes conscients qu'il a été originalement écrit pour distribution interne. Sans doute pourrait-il être reformulé de façon plus brève, avec la même exactitude factuelle, mais dans un language qui serait plus aisément compris à l'extérieur de la force.

Ce language a été utilisé. Comme les membres du comité pourront le constater en consultant sur cette question le rapport de la commission d'enquête instituée par le gouvernement du Québec aux pages 297 à 302, l'opération a simplement consisté à occulter le caractère illégal de l'opération «Bricole». En dépit de cette entreprise de maquillage de documents disponibles, le document maquillé ne fut jamais transmis au solliciteur général du Québec, M. Lalonde. C'est pourquoi, d'ailleurs, ce dernier s'était déclaré insatisfait de la collaboration obtenue des autorités fédérales.

Le troisième exemple se situe en 1976, dans la même période de temps. Comme nous l'avons vu, le solliciteur général du Québec était insatisfait, il mandate un sous-ministre pour obtenir des informations supplémentaires de la part des corps de police. Un sous-ministre de la Justice du Québec rencontre le commissaire de la GRC et un surintendant. Il reçoit des informations incomplètes qui sont à d'autres égards fausses. Par exemple, il ressort des documents de la GRC eux-mêmes, que la GRC avait consciemment induit en erreur le sous-ministre de la Justice du Québec sur le but réel de l'opération Bricole. Dans un écrit de la GRC, on peut lire textuellement ceci:

> Un autre sujet de préoccupation, bien que la chose n'ait pas été reconnue lors de notre entrevue avec le sous-ministre, est qu'il semble que le plan de l'opération Bricole a été conçu avec le dessein de neutraliser l'organisme concerné, en volant ces documents, et non dans le seul but de recueillir des renseignements.

Si tel est le cas, la *mens rea* était présente et si cela était révélé devant un tribunal, les membres impliqués pourraient être reconnus coupables d'introduction avec infraction et de vol. Comme les membres du comité sénatorial pourront le constater par une consultation détaillée du rapport institué par le gouvernement du Québec, aux pages 305 à 307, il appert indubitablement que la connaissance des objectifs réels de l'opération «Bricole» ne fut famais portée de façon explicite à la connaissance du sous-ministre de la Justice du Québec au cours de son enquête. Encore une fois, comme vous pourrez le constater à la lecture du rapport, la version modifiée qui avait été faite au mois de juin 1976 mais qui n'avait pas été expédiée fut transmise en décembre 1976, et encore une fois, au moment où une dénonciation avait été faite contre un officier du service de sécurité de la GRC relativement à l'opération Bricole.

[*Traduction*]

the Solicitor General of Quebec, was sent, the director of RCMP, security wrote the following:

> In the event that the Honourable Fernand Lalonde, Solicitor General of the Province of Quebec, might request additional information, could you and your staff revise your report of 15 March on Bricole. We are aware that it was originally written for internal distribution. It could no doubt be reformulated more briefly with the same factual data, but using language that would be more readily understood outside the force.

This language was used. As the Committee members could see by consulting the report of the commission of inquiry established by the Government of Quebec, pages 297 to 302, on this matter, what was involved was hiding the illegal nature of the Bricole operation. Despite this doctoring of available documents, the doctored report was never sent to Mr. Lalonde, the Solicitor General of Quebec, which is why he stated that he was not satisfied with the cooperation received from the federal authorities.

The third example also took place in 1976. As we have just seen, the Solicitor General of Quebec was dissatisfied and asked a deputy minister to obtain additional information from the police forces. A deputy minister from the Quebec Department of Justice met with the RCMP Commissioner and a superintendent. He received incomplete information that was in some respects false. For example, the RCMP records themselves show that the RCMP had knowingly misled the deputy minister of the Quebec Department of Justice concerning the true purpose of the Bricole operation. We read the following in an RCMP document:

> Another matter for concern, although it was not known at the time of our meeting with the deputy minister, is that it appears that the Bricole operation was intended to neutralize the organization in question by stealing records, and not simply to gather information.

If this is indeed the case, the mens rea was present, and if this were revealed in court those involved could be found guilty of breaking and entering and theft. As the members of the Senate Committee could see from a close examination of pages 305 to 307 of the report commissioned by the Government of Quebec, there is no doubt that the true purpose of the Bricole operating was never explicitly made known to the deputy minister of the Quebec Department of Justice during its inquiry. Once again, as you can see in the report, the revised version of the report was prepared in June 1976 but sent only in December 1976, once again, at a time when an RCMP security service officer was charged in connection with the Bricole operation.

[*Text*]

Ces exemples démontrent à satiété à mon avis, que la collaboration ne va pas de soi. Elle fait l'objet de réticences, de faux fuyants et d'attermoiements. Cela est constant, quel que soit le parti qui forme la majorité à l'Assemblée nationale du Québec.

En guise de conclusion, quelles sont les constatations que nous pouvons tirer des quatre grandes questions soulevées au début de cet exposé. La première question était la suivante: Les droits des citoyens sont-ils encore mal protégés? Je pense que oui. La deuxième question est la suivante: Le contrôle ministériel ou parlementaire est-il encore inadéquat ou insuffisant? Je pense que oui. La troisième question est la suivante: Les directives destinées au Service de sécurité sont-elles maintenant plus claires et plus satisfaisantes du point de vue de ceux qui seront chargés des opérations? Sur cette question, les attentes policières ou les attentes des services sécurité sont comblées. Elles sont comblées par la création du service de sécurité et par la dualité en matière de sécurité nationale qui continuera d'exister à cause du rôle dévolu à la GRC par l'article 55. La dernière question soulevée en introduction est la suivante: Les provinces ont-elles un meilleur sort? Le projet de loi C-157 procède à une liquidation de pouvoirs importants qu'elle possédait.

Les seuls véritables bénéficiaires du projet de loi C-157 sont donc les membres du Service de sécurité, les membres de la GRC, le solliciteur général et le procureur général du Canada. Au fond, C-157 résoud les problèmes de la police mais laisse sans solution satisfaisante ceux des citoyens.

J'ai longuement insisté et à plusieurs reprises sur le rôle des provinces dans la gestion de la sécurité nationale, à tout le moins, et je l'ai toujours précisé, dans les matières touchant la subversion interne et le terrorisme interne. La Commission McDonald elle-même conférait aux provinces en cette matière un rôle infiniment plus large que celui que veut bien lui laisser le projet de loi C-157. Les membres du comité pourront consulter pour information les pages 693 à 699 du rapport de la Commission MacDonald. J'ajouterai que je crois fermement que le rôle des provinces doit cependant dépasser celui que la Commission McDonald leur reconnaît.

Deux raisons militent en faveur d'un rôle accru pour les provinces. La première est celle de l'efficacité et la deuxième est celle de la protection des droits et libertés. Traitons en premier lieu de l'efficacité. Dans la structure actuelle du projet de loi C-157, la sécurité nationale pourrait être gérée par un service de sécurité insuffisamment contrôlé, par une GRC toujours sans contrôle et par des corps policiers provinciaux ou municipaux tout aussi sans contrôle. Il ne faut pas mésestimer la possibilité que par le biais d'une entente de coopération ou d'entente de service, le Service de sécurité nouvellement créé attribue des missions délicates, impossibles ou plus particulières à d'autres corps policiers provinciaux ou municipaux. Dans pareil cas, les mécanismes de surveillance prévus par le projet C-157, même amplifiés, ne pourraient apporter une solution satisfaisante. L'inspecteur et le comité de surveillance ne pourraient aller vérifier ce qui se passe au miveau des sous-contrats conférés à des organismes policiers municipaux ou provinciaux. Je vous avoue immédiatement ne fondé aucun

[*Traduction*]

These examples show conclusively, in my opinion, that collaboration should not be taken for granted. It is an object of reticence, evasion and procrastination, no matter what political party is in power in the National Assembly of Quebec.

By way of a conclusion, what are the conclusions we can draw concerning the four major questions raised at the beginning of this presentation? The first question was: Are the rights of citizens still poorly protected? I think the answer is yes. The second question was: Is departmental or Parliamentary control still insufficient and unsatisfactory? I think the answer is yes. The third question was: Are directives to the security service now clearer and more satisfactory from the point of view of those in charge of operations? On this question, the police or security service expectations are met. They are met by the establishment of the security service and by the dual nature of national security that will continue to exist by virtue of the role devolving upon the RCMP pursuant to Clause 55. The final question raised in the introduction was: Are the provinces better off? Bill C-157 eliminates significant powers that they had.

The only beneficiaries of Bill C-157 are members of the security service, the RCMP, the Solicitor General of Canada and the Attorney General of Canada. Bill C-157 basically solves the police problems but leaves citizens programs unresolved.

I have on many occasions staunchly defended the role of the provinces in the administration of national security and I have always referred to it in connection with internal subversion and terrorism. The McDonald Commission itself gave the provinces a much broader role than that we find under Bill C-157. Committee members may consult pages 656 to 664 of the McDonald Commission report for information. I should add that I believe strongly that the role of the provinces should go beyond what is granted by the McDonald Commission.

There are two good reasons for a greater role for the provinces. The first has to do with effectiveness and the second with protection of rights and liberties. Let us begin by considering effectiveness. The way Bill C-157 now stands, national security could be administered by a security service that lacks sufficient controls, by an RCMP that is not controlled, and by provincial and municipal police forces that are also not subject to controls. One must not underestimate the possibility that the new security service, through cooperation or service agreements, could assign sensitive, impossible or special missions to other provincial or municipal police forces. In such instances the review methods under Bill C-157, even if they were extended, would be unsatisfactory. The inspector and the Review committee could not go to check what was going on under sub-contracts to municipal or provincial police forces. Believe me when I tell you that there is no hope for any real control by the Attorney General of a province over his police forces when it is a matter of a cooperative agreement for

[*Text*]

espoir de contrôle réel par le procureur général d'une province sur sa police, lorsqu'il s'agira d'entrer dans l'exécution d'une entente de coopération conclue au nom de la sécurité nationale. Il y aurait dans la meilleure des hypothèses sans doute un débat intéressant devant la Cour suprême, mais le projet de loi C-157 aurait rendu à toute fin pratique hors de portée des provinces des tâches sérieuses d'examen.

Si les corps policiers provinciaux exécutent, à la demande du Service de sécurité, des tâches quelconque se rapportant à la sécurité nationale, je suis convaincu que les procureurs généraux des provinces ne pourront eux-mêmes contrôler leur propre police, dès que ces dernières travailleront au bénéfice de la GRC ou du service de sécurité dans des affaires de sécurité nationale. Le projet de loi C-157, même amélioré, s'il continue d'exclure une participation des provinces ne peut offrir des garanties de contrôle adéquat. Le système le veut ainsi. La seule solution qui m'apparaît rester est celle de la réciprocité naturelle de collaboration entre les différents niveaux de gouvernement en matière de sécurité nationale, plus particulièrement en matière de subversion et de terrorisme interne.

Au fond, pour quelle raison cette nouvelle attitude de collaboration réciproque serait-elle refusée? Il s'agit de mieux protéger d'abord les droits et libertés. On reconnaît qu'un des avantages classiques du régime fédéral est celui qu'il peut théoriquement, mieux protéger les citoyens au chapitre des droits et libertés. Les deux ordres de gouvernement peuvent avoir la possibilité d'assurer aux citoyens une meilleure protection, par l'exercice de juridiction commune, parallèle ou complémentaire en matière d'administration de la justice.

Il y aura bientôt deux ans, le Canada s'est doté d'une Charte des droits et libertés qui a bouleversé et continuera de bouleverser tout le régime juridique auquel nous étions habitués. Des garanties importantes ont été constitutionnellement accordées par les articles 7 et 8 de la Charte, qui garantissent le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de même qu'à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives.

Des libertés plus fondamentales sont protégées à l'article 2: Liberté de conscience, de religion, d'opinion, d'association.

La Charte elle-même a prévu dans son article 1 les conditions selon lesquelles des limites pouvaient être apportées. Ces conditions veulent que ce ne soient que par une règle de droit dans des limites raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique, qu'il soit possible d'entraver les libertés garanties. J'en viens donc à la conclusion que le projet C-157, déroge de façon magistrale aux orientations majeures de la Commission MacDonald en matière de sécurité.

C-157 est également, sous plusieurs aspects, en opposition avec les constatations que j'ai pu moi-même faire avec les pouvoirs d'une commission d'enquête provinciale, même limitée. Dans l'état actuel du projet de loi, j'ai beaucoup de difficulté à croire que ce projet de loi constitue une limite raisonnable aux garanties constitutionnelles de la Charte.

Je suis fermement convaincu que jusqu'à maintenant la justification des limites que le projet C-157 apporte n'a pas été

[*Traduction*]

national security. The best one could hope for would be an interesting debate before the Supreme Court; but Bill C-157 would have managed to place any serious review role out of the reach of the provinces.

If the provincial police forces, at the request of the security service, carry out tasks connected with national security, I am convinced that the Attorneys Gen of the provinces will be unable to maintain any control themselves over their own police forces when they are working for the RCMP or the security service on matter dealing with national security. Even an improved version of Bill C-157 cannot guarantee satisfactory control if provincial participation continues to be excluded. That's what the system wants. The only solution that is left is the natural reciprocity of cooperation between various levels of government in matters of national security, especially internal subversion and terrorism.

What real reason could there be for refusing this new reciprocal cooperation approach? What is involved is better protection of rights and liberties. We admit that one of the classic advantages of the federal system is that it can theoretically better protect citizens' rights and freedoms. The two levels of government can provide better protection to citizens through common, parallel or complementary jurisdiction in the administration of justice.

For almost two years now, Canada has had a Charter of Rights and Freedoms that has unsettled and will continue to unsettle the legal system to which we had become accustomed. Important guarantees were constitutionally granted by sections 7 and 8 of the Charter, which guarantee the right to life, liberty and security as well as protection against unreasonable search or seizure.

More fundamental freedoms are protected in section 2. Freedom of conscience, religion, opinion and association.

The Charter itself provides in section 1 the conditions under which limits might be applied. These conditions are that it is only subject to reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society that the guaranteed freedoms may be interfered with. Which leads me to the conclusion that Bill C-157 departs dramatically from the main thrust of the McDonald Commission in matters of security.

C-157 is also in many areas contrary to the conclusions I have, with the restricted powers of a provincial commission of inquiry, been able to draw. In its current form, I find it very difficult to believe that this Bill provides a reasonable limit for the constitutional guarantees of the Charter.

I am firmly convinced that the limits brought by Bill C-157 have not yet been justified in the sense required by the

[*Text*]

démontrée au sens où la Charte l'exige, c'est-à-dire dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Je voudrais terminer par un simple regret, c'était celui de ne pas avoir eu, malheureusement le temps à cause d'occupations professionnels, de présenter aux membres du comité sénatorial le texte de mon intervention.

J'ai donné verbalement ma position à partir d'un plan assez complet que j'avais élaboré.

Si l'un des membres du comité le désire, je suis à la disposition pour compléter par écrit le point de vue exprimé sur l'une ou l'autre des questions soulevées. Je vous remercie.

Le président: M. Keable, on vous remercie infiniment pour une soumission excellente qui soulève beaucoup de questions importantes. Franchement, on ne s'attendait pas de votre comparution une soumission tellement substantielle et aussi, il nous manque, pour des bonnes raisons, certains de nos collègues.

J'ai consulté avec plusieurs de mes collègues qui sont ici—et, l'on se demande,—si peut-être il serait possible nous laisser pour le moment la soumission que vous venez de faire et peut-être de revenir avant la fin de nos séances pour que l'on puisse vous poser des questions là-dessus, après que l'on aura eu réfléchi sur tout ce que vous avez dit.

Vraiment, c'était très bien fait, à mon avis.

Le sénateur Lapointe: M. Keable, c'est surtout parce que mes collègues du comité aimeraient beaucopup voir le texte une fois traduit, pour pouvoir le digérer plus facilement. A ce moment-là, ils seraient plus en mesure pour questionner. Moi-même, qui ai très bien compris, je pourrais vous questionner pendant une heure de temps. Comme les représentants du Parti québécois doivent témoigner cet après-midi, et qu'ils sont quatre, il serait peut-être dommage d'avoir à leur demander de revenir.

Alors, vous, si vous voulez revenir une autre fois un peu plus tard, nous serions enchantés de vous répondre et de vous poser d'autres questions.

M. Keable: Je vous remercie avec énormément de chaleur de votre invitation conjointe et c'est avec plaisir que je l'accepte et je reviendrai au moment dont nous pourrons convenir. Je vous remercie.

Le président: A bientôt et merci beaucoup. Nous allons suspendre pour quelques minutes.

(L'audience du comité est suspendue.)

Le président: Alors, sénateur Lapointe, messieurs, l'on attend le retour d'un moment à l'autre du sénateur Nurgitz et du sénateur Kelly mais je crois que nous devons procéder.

Nous avons avec nous aujourd'hui, comme témoins, M. Sylvain Simard, à ma droite, qui est le vice-président du Parti québécois et président du Conseil exécutif national. M. Simard a avec lui Me André Bélanger . . .

Le sénateur Frith: Est-ce que c'est dans l'ordre?

Le président: Non malheureusement, ce n'est pas dans l'ordre. Alors, je vais les introduire en ordre. Me Pierre Cloutier, président du comité national de la justice. Me Alain

[*Traduction*]

Charter, i.e. within the framework of a free and democratic society.

I would like to end by apologising for not having had the time to provide members of the Senate Committee with copies of my text because of my work commitments.

I stated my position verbally from a fairly complete plan.

If the Committee members so desire, I would be prepared to complete in writing the points of view I have expressed on any of the topics raised. Thank you.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Keable, for your excellent submission, which raises many important questions. Frankly we had not expected that your appearance here would provide us with such a substantial submission and also, for good reasons, a number of are colleagues are not present.

I have consulted several of my colleagues who are present and we wonder whether it would be possible for you to leave the submission you have just presented with us for the moment and perhaps return before the end of our sessions so that we can ask you some questions about it after we have had the opportunity to digest everything you have said.

Really, I feel that it was very well done indeed.

Senator Lapointe: Thank you. Mr. Keable, is is mainly because my colleagues on the Committee would very much like to see a translated version of the text in order to be able to digest it more readily. They will then be in a much better position to ask questions. I understood it very well and could ask about an hour's worth of questions. Now, since the Parti québécois representatives are to appear this afternoon, and there are four of them, it would be unfortunate if we had to ask them to return.

But if you could come back again a little later we would be delighted to answer your questions and to ask you some questions of our own.

Mr. Keable: Thank you very much for your joint invitation; I accept with pleasure and will return at an agreed upon time. Thank you.

The Chairman: Thank you very much. We look forward to seeing you again. We will now adjourn for a few minutes.

(The Committee hearing is adjourned.)

The Chairman: Senator Lapointe, gentlemen, we now await the imminent return of Senator Nurgitz and Senator Kelly, but I believe we had better carry on.

We have with us today as witnesses Mr. Sylvain Simard, on my right, the vice-president of the Parti québécois and president of the national executive council. Along with Mr. André Bélanger, Mr. Simard . . .

Senator Frith: Is this the right order?

The Chairman: No, unfortunately this isn't the right order. I will now introduce them in order. Mr. Pierre Cloutier, Chairman of the Comité national de la justice. Mr. Alain Mongeau,

[*Text*]

Mongeau, président de la Commission juridique nationale du Parti québécois, Me André J. Bélanger, vice-président de la région Montréal-Ville-Marie. Alors, messieurs, merci beaucoup d'être venus. Je pense que c'est un précédent de vous avoir avec nous, je trouve cela un précédent très heureux. Vous allez débuter tout d'abord avec une déclaration et ensuite l'on aura des questions.

M. Sylvain Simard, vice-président du Parti québécois et président du Conseil exécutif national: Merci, monsieur le président. Pour le bon ordre des choses, je ferai tout d'abord, comme vous le dites, une déclaration. Mes collègues interviendront à tour de rôle sur des points différents et je reviendrai ensuite pour une brève conclusion.

Monsieur le président, madame le sénateur, messieurs. C'est aujourd'hui la première fois que des représentants du Parti québécois se font entendre devant un comité du Parlement canadien.

Je dois dire, ici, un peu à ma grande déception, que je trouve un peu dommage que des représentants d'un parti politique majeur qui est au pouvoir dans une province et qui groupe 165,000 membres n'a pas su attirer plus de membres de votre comité.

Voués à la défense des intérêts du Québec, ayant fait le choix de la promotion démocratique de l'accession du Québec à sa souveraineté, notre parti a jusqu'ici concentré ses efforts sur les institutions parlementaires québécoises. Nous ne sommes pas ici pour vous parler au nom du Québec ou de l'ensemble des Québécois, mais plus simplement pour vous faire part des profondes inquiétudes des milliers de membres de notre parti politique.

Le Parti québécois est—et je tiens à le rappeler—par ses structures et son mode de financement, sans doute l'instrument politique le plus démocratique au Canada.

Précisons tout d'abord que ce n'est pas le principe même de la création d'une agence de sécurité que nous venons contester: C'est le projet de loi C-157 tel qu'il apparaît aujourd'hui devant nous. Tout État a le droit de se donner des moyens nécessaires pour que les principes qui régissent son fonctionnement soient à l'abris de la subversion interne ou venant de l'extérieur.

Il serait même, d'ailleurs, tout à fait loisible et possible aux provinces, dont le Québec, de se donner une agence de sécurité puisque la province de Québec a pour mandat comme toutes les autres provinces, d'après la Constitution, de défendre sa propre Constitution.

Non, c'est à ce titre de victimes appréhendées, le projet de loi dangereux sous sa forme que nous venons devant vous. En effet, nous apprenions, il y a quelques années, à la suite des déclarations de l'agent Samson de la GRC, que ce corps policier chargé de la sécurité nationale avait commis un très grand nombre d'actes criminels à l'encontre des partisans de l'indépendance du Québec et contre le Parti québécois. Les Commissions Keable et McDonald devaient par la suite mettre à jour un système d'espionnage, de manipulation, d'agitation et de provocation, d'ouverture du courier, d'écoutes téléphoniques illégales et de chantage dans le but de recruter des informa-

[*Traduction*]

Chairman of the Commission juridique nationale of the Parti québécois. Mr. André Bélanger, vice-president of the Montreal-Ville-Marie region. Thank you very much gentlemen for coming. I think that your presence here sets a precedent. I find it a fortunate precedent. You may begin with a statement and then we will move on to questions.

Mr. Sylvain Simard, Vice-president of the Parti québécois and President of the National Executive Council: Thank you Mr. Chairman. To keep things in their proper order, I shall as you suggest begin with a statement. My colleagues will intervene in turn on various points and I will speak again afterwards for a brief conclusion.

Mr. Chairman, Madam Senator, gentlemen. Today is the first time representatives of the Parti québécois appear before a committee of the Canadian Paliament.

I should tell you here how disappointed I am as a representative of a major political party, which is in power in a province and which has 165,000 members, that it has been unable to attract more members from your committee.

Our party, which is devoted to defending the interests of Quebec and has chosen to promote the democratic route to Quebec sovereignty, has thus far concentrated its efforts on Quebec's Parliamentary institutions. We are not here to speak on behalf of Quebec or all Quebeckers, but simply to inform you of the deep-rooted anxieties felt by the thousands of members of our political party.

The Parti québécois is—I wish to remind everyone—in terms of structure and methods of financing, without doubt the most democratic political instrument in Canada.

Let's make it clear at the very outset that we did not come here today to contest the very principle underlying the establishment of a security agency: It is rather Bill C-157 as it appears before us today. Every State has the right to provide itself with the measures required to protect its governing principles from internal or external subversion.

It would moreover be wholly permissible and possible for the provinces, in our case Quebec, to establish a security agency, since Quebec, like the other provinces, has a mandate under the Constitution to defend its own constitution.

No, it is for apprehended victims that the Bill before us is dangerous in its present form. We learned a few years ago from the statements by officer Samson of the RCMP that the policy body responsible for national security had committed a great number of criminal acts against the advocates of Quebec independence and against the Parti québécois. The Keable and McDonald commissions later uncovered a system of espionage, manipulation, agitation and provocation, of mail opening, illegal wiretaps and blackmail, all with a view to recruiting informers, and all established by the RCMP with the approval of the Canadian executive powers.

[*Text*]

teurs, systèmes mis en place par la GRC avec l'approbation du pouvoir exécutif canadien.

Allant directement à l'encontre des recommandations de la Commission McDonald, le solliciteur général a déposé au nom du gouvernement, un projet de loi qui ne fait que légaliser les actes criminels qui ont été dénoncés et qui met dorénavant à l'abri du regard judiciaire les auteurs des actes criminels qui continueront à être perpétrés contre nos membres et notre organisation. Ce projet de loi vise avant tout le mouvement souverainiste québécois même s'il met en jeu l'ensemble des libertés du peuple canadien.

Flou à souhait, le projet C-157, en prétendant protéger la sécurité publique risque de se tourner contre les citoyens. «Pour votre prospérité et votre liberté», pouvait-on lire sur la publicité fédérale conte le OUI, du référendum. On sait depuis ce qui est advenu de la prospérité. Le projet de loiC-157 s'attaque maintenant à l'essentiel des libertés démocratiques.

Il ne faudrait pas qu'avec l'assurance-chômage, les dépenses de sécurité deviennent les principales retombées économiques du fédéralisme canadien.

Dans un premier temps, Me André Bélanger traitera des notions de menace et de gouvernement constitutionnellement établi tel qu'il se trouve dans le projet. Me Alain Mongeau viendra ensuite discuter des implications du projet pour le procureur général. L'esprit de la Commission McDonald, l'intrusion dans la vie privée et le contrôle judiciaire seront ensuite abordés par Me Pierre Cloutier. Je reviendrai ensuite pour quelques commentaires.

Me André J. Bélanger (vice-président de la région Montréal-Ville-Marie du Parti québécois): Monsieur le président, madame, messieurs, nous voulons ici nous pencher plus particulièrement sur les articles 2 et 14 du projet de loi C-157.

La notion de menaces envers la sécurité du Canada comprend entre autres, selon la définition fournie à l'article 2, ce qui suit:

> Les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement.

Par ailleurs, l'article 14(1) confie au niveau service de renseignement un pouvoir discrétionnaire considérable et dangereux. On y lit en effet:

> Le service recueille, au moyen d'enquêtes ou autrement, analyse et conserve les informations et les renseignements sur les activités dont il existe des raisons sérieuses de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada.

Nous sommes, madame et messieurs, membres et porte-parole d'un groupe, d'un parti politique provincial qui prône l'indépendance du Québec, et, en conséquence, pour utiliser les termes mêmes du projet de loi, comme on pourrait le prétendre, la destruction du régime constitutionnel canadien tel qu'il est établi actuellement. Pourtant, nous ne nous considérons pas pour autant comme des êtres marginaux, des anti-démocratiques, ou encore des illégaux. Au contraire, nous croyons avoir toujours été et être encore d'honorables citoyens de ce pays.

[*Traduction*]

Flying in the face of the recommendations of the McDonald Commission, the Solicitor General has tabled a government bill that does nothing more than legalize the crimes that were uncovered and shelter from the courts the perpetrators of the crimes that will continue to be committed against our members and our organization. This Bill is above all aimed at the Quebec sovereignty movement even though it places at risk the combined freedoms of the people of Canada.

Nebulous in the extreme, Bill C-157, although it claims to protect public security, risks turning against citizens. "For your prosperity and freedom", reads the federal publicity against voting YES in the referendum. We know what has happened to prosperity. And now Bill C-157 is attacking the foundations of democratic freedom.

Security spending ought not to join unemployment insurance as the main economic repercussions of Canadian federalism.

Mr. André Bélanger will begin by discussing the concepts of threat and of constitutionally established government as described in the Bill. Mr. André Mongeau will then discuss the implications of the Bill for the Attorney General. Mr. Pierre Cloutier will broach the topics of the spirit of the McDonald Commission, private trespass and judicial control. I will then return with a few comments.

Mr. André Bélanger (Vice-President, Montreal-Ville-Marie region of the Parti québécois): Mr. Chairman, Madam, gentlemen. We now wish to look in particular at clauses 2 and 14 of Bill C-157.

The concept of a security threat to Canada includes, among other activities, those listed as follows in Clause 2:

> activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of the constitutionally established system of government in Canada.

Moreover subclause 14(1) gives the intelligence service a large and dangerous degree of discretionary power:

> The Service shall collect, by investigation or otherwise, and analyse and retain information and intelligence respecting activities that may on reasonable grounds be suspected of constituting threats to the security of Canada.

We are, Madam and gentlemen, members and spokesmen of a group, of a provincial political party which advocates Quebec independence and as a result, to use the very terms of the Bill, and as some may well wish to claim, devoted to the destruction of the existing Canadian constitutional system. But we do not consider ourselves to be marginal beings, anti-democrats, or outside the law. On the contrary, we believe that we have always been and still are honourable citizens of this country.

[*Text*]

Nous savons tous, par ailleurs, que la Constitution canadienne ne reconnaît pas le droit au peuple du Québec de disposer de lui-même. Elle ne prévoit point non plus, évidemment, le mécanisme d'accession à l'indépendance pour une province ou pour l'autre.

D'autre part, on sait très bien que toutes les activités d'un parti politique ne se font pas non plus sur la place publique, et que tout parti élabore des stratégies d'action qu'il ne rend pas nécessairement publiques. Le passé étant garant de l'avenir, et compte tenu des événements qui ont abouti à la présentation du projet de loi C-157, vous comprendrez qu'il ne fait pas de doute dans notre esprit que l'article 14 vise directement le Parti québécois et ses membres. Le service de renseignements pourra toujours prétendre qu'il a des raisons sérieuses de soupçonner que le Parti québécois, ou certains de ses membres, constituent des menaces sérieuses envers la sécurité de l'État puisqu'ils visent, encore en utilisant les mêmes termes, le renversement ou la destruction du régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada, et que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, lorsqu'une majorité s'est exprimée, n'est d'aucune façon prévu ou sanctionné par la Constitution canadienne.

Dans l'hypothèse où la population québécoise s'exprimerait majoritairement en faveur de l'indépendance du Québec, selon les termes mêmes de cet article 14, le Service de renseignement pourrait facilement invoquer des raisons sérieuses de soupçonner une menace envers la sécurité du Canada et, en conséquence, utiliser impunément tous les moyens extraordinaires que lui permettrait la loi C-157.

Pour nous, il est donc évident que, même si nous sommes prêts à souscrire au principe d'un service canadien du renseignement de sécurité, nous ne pouvons accepter d'aucune façon que l'on profite de la création d'un tel service pour donner, à toutes fins pratiques, un blanc-seing à un tel service sans contrôle et sans critère objectif pour empiéter et violer la vie privée des citoyens respectables, de restreindre leur liberté, et même de les harceler. Il ne fait pas de doute dans notre esprit que c'est un certain pouvoir politique établi qui cherche, par ce projet de loi, à se prémunir et à traiter comme des séditieux les membres d'un parti politique démocratique sur la base d'une notion de droit universellement reconnue, pourtant, mais absente de notre Constitution: le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Me Alain Mongeau, (président de la Commission juridique nationale du Parti québécois): L'annonce par le solliciteur général du Canada, l'honorable Robert Kaplan, du projet de loi C-157, a immédiatement suscité des réactions d'opposition. Fait assez rare, les provinces font toutes corps cette fois-ci pour dénoncer les intentions du gouvernement fédéral.

Un tel chœur est compréhensible; rarement avait-on vu immixtion d'une telle évidence dans des juridictions provinciales aussi fondamentales.

Bien que caractéristique du gouvernement fédéral actuel, il faut dire qu'une telle tentative surprend, du point de vue constitutionnel. En effet, on écarte, cavalièrement, les provinces d'un domaine qui leur a toujours appartenu: le pouvoir d'enquête et de poursuite en matière criminelle.

[*Traduction*]

We all know, moreover, that the Canadian Constitution does not recognize the right of the people of Quebec to self-determination. Nor does it include anything about a mechanism for any province to become independent.

It is also well known that not all of a political party's activities are on public view and that every party develops strategies that are not necessarily made public. Since the past determines the future, and in view of the events that led to the drafting of Bill C-157, you will no doubt understand why there is no doubt in our minds that Clause 14 is aimed directly at the Party québécois and its members. The intelligence service could always claim that it had good reasons to suspect that the Parti québécois or some of its members constituted a serious security threat because, to use those terms again, they advocate the overthrow or destruction of the Canadian constitutional system of government and that the right of a people to self-determination, when the majority has expressed itself, is in no way considered or sanctioned by the Canadian Constitution.

If the majority of the people of Quebec were to express their desire for Quebec independence, then under the terms of Clause 14, the intelligence service could easily invoke serious reasons to suspect a threat to Canadian security and therefore to use with impunity all the special measures allowed under Bill C-157.

We therefore feel that it is obvious, even though we are ready to accept the principle of a Canadian security intelligence service, that we can in no way agree that the establishment of such a service should be used to give carte blanche to a service lacking controls and objective criteria to encroach upon and violate the privacy of respectable citizens, to restrict their feedom and even to harass them. There is doubt in our minds that an established political power seeks through this Bill to arm itself and to treat as seditious the members of a democratic political party founded on a universally recognized legal principle: the right of peoples to self-determination.

Mr. Alain Mongeau (President of the Commission juridique national of the Parti Québécois): The Honourable Robert Kaplan's announcement of Bill C-157 immediately led to negative reactions. In a rare show of solidarity, all the provinces spoke out against the federal government's intentions.

The outcry is understandable. Rarely has there been such clear-cut and unwarrantable interference in such fundamental provincial jurisdictions.

Although it is characteristic of the current federal government, the attempt is nevertheless surprising from the constitutional point of view. In effect the provinces are removed in a cavalier manner from an area which has always belonged to them: the power of criminal investigation and prosecution.

[*Text*]

On a beau, lorsqu'on parle du projet de loi, faire l'éloge de la légendaire collaboration fédérale-provinciale, il est très clair, les propos du procureur général du Canada McGuigan ne laissent pas de doute que les dirigeants du nouveau Service canadien de renseignement de sécurité ont l'entière autorité sur les provinces.

La compétence provinciale en matière de pouvoir d'enquête et de poursuite a pourtant été reconnue; avant 1867, cela allait de soi. Par la suite, 116 années de pratiqe confèrent aux provinces leur légitimité dans ce secteur. Pourtant cela n'a pas empêché le fédéral de se livrer, comme en nombreux autres domaines, à une guérilla constitutionnelle.

La Cour suprême a, cependant, eu l'occasion de rappeler à l'ordre le gouvernement fédéral dans certaines décisions récentes, confirmant en même temps l'application centenaire de l'article 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, eut égard à l'administration de la justice.

Dans son arrêt *Di Iorio* (1978), la Cour suprême confirme l'interprétation qu'ont toujours donnée les provinces de l'article 92.14, par rapport à l'article 91.27, et je cite un résumé de cet arrêt:

> La portée du droit criminel et de la procédure en matière criminelle est limitée par l'attribution aux provinces de la compétence sur «l'administration de la justice en toutes matières civiles et criminelles», ce qui, selon la jurisprudence, comprend la recherche des activités criminelles.

L'arrêt *Hauser*, encore la Cour suprême, en 1979, quant à lui, semble faire la distinction entre les infractions de nature purement criminelles, où les provinces auraient pleine juridiction sur les enquêtes et poursuites, et les infractions qui relèveraient des autres paragraphes de l'article 91 que l'alinéa 27, où le procureur général du Canada aurait la liberté d'action. Là-dessus, on peut peut-être même reprocher au solliciteur général du Canada de ne pas avoir attendu les décisions qui sont actuellement pendantes devant la Cour suprême, et qui finalement auraient probablement tranché encore plus ce débat-là. Mais, faut-il croire que le solliciteur général présume des décisions de la Cour suprême et qu'il a préféré agir d'avance.

La plupart des délits envisagés par le Service canadien de renseignement de sécurité, du genre de l'incendie d'une grange, sont de nature criminelle et devraient être administrés par les provinces. Le projet de loi est en contradiction avec ce principe reconnu; c'est heurter de plein fouet une juridiction provinciale.

Malgré cette évidence, ou à cause de cette évidence, le gouvernement fédéral se justifie de certains principes bien connus en matière constitutionnelle pour faire valoir sa volonté d'étouffer encore plus les provinces.

L'honorable Mark MacGuigan rappelait d'ailleurs ces principes devant vous lors de son témoignage.

Vous vous souvenez que le procureur général du Canada avait prétendu que les dispositions pertinentes—et je cite son témoignage:

> se fondent principalement sur la pensée que la sécurité du Canada est une question de portée nationale donnant lieu

[*Traduction*]

With this Bill one wonders whatever happened to the legendary federal-provincial cooperation. The words of Mr. McGuigan, the Attorney Gen of Canada, make it very clear that without any doubt, those who will run the new Canadian security intelligence service will have full authority over the provinces.

Provincial jurisdiction in investigation and prosecution was nonetheless recognized; prior to 1867, it went without saying. The next 116 years of practice confirmed the provinces legitimate rights in this area. But this did not prevent the federal government from becoming embroiled, as in many other areas, in constitutional guerilla tactics.

The Supreme Court has on occasion called the federal government to order in a number of recent decisions, thus confirming a century of applying subsection 92(14) of The Constitution Act, 1867 in connection with the administration of justice.

In its Di Iorio (1978) judgment, the Supreme Court confirmed the interpretation the provinces had always given to subsection 92 (14) in connection with subsection 91 (27). The following quote is a summary of this judgment:

> The scope of criminal law and procedure in criminal matters is limited by the granting to the provinces of jurisdiction over "The Administration of Justice . . . both of Civil and of Criminal Jurisdiction, "which according to jurisprudence includes the search for criminal activity.

The Hauser Supreme Court judgment in 1979 seems to distinguish between purely criminal offences, over which the provinces have full jurisdiction for investigation and prosecution, and offences pursuant to subsections of section 91 other than 27, where the Attorney General of Canada would be free to act. In this connection the Solicitor General of Canada could be criticized for not waiting for the judgments currently pending at the Supreme Court, which could well have settled the debate on that question to some extent. Are we to think that the Solicitor Gen was guessing at what those Supreme Court decisions might be and preferred to act in advance?

Most of the offences envisaged by the Canadian security intelligence service, such as burning down barns, are criminal offences and should be administered by the provinces. The Bill contradicts this recognized principle; it is a direct attack on a provincial jurisdiction.

Despite this evidence, or perhaps because of this evidence, the federal government is making use of some well-known constitutional principles to impose its will and strangle the provinces even more.

The Honourable Mark MacGuigan, in his testimony to you, reiterated these principles.

You will also recall that the Attorney General of Canada claimed that the relevant provisions, and I quote:

> are based primarily on the belief that the security of Canada is a matter of national significance normally

[*Text*]

normalement à des considérations qui vont bien au-delà des questions habituellement liées aux enquêtes et aux poursuites touchant les infractions à la loi.

Cette théorie de la dimension nationale a maintes fois été soulevée par le gouvernement central qui voudrait probablement y voir un principe général. Malheureusement pour lui, cette théorie a dû subir le test de la Cour suprême, et il nous apparaît que le projet de loi C-157 ne saurait y résister.

C'est ainsi que fut analysée la *Loi anti-inflation* en 1976 par la Cour suprême. Je vous cite un long passage:

> La validité de la Loi ne repose pas sur la doctrine dit de la «dimension nationale» ou de l'«intérêt national». au moins, depuis l'arrêt *Japanese Canadians*, il est admis qu'à moins que cet intérêt ne découle de circonstances exceptionnelles qui constituent une situation d'urgence nationale, le Parlement n'a pas le pouvoir de légiférer sous le couvert de la clause de «la paix, l'ordre et le bon gouvernement» à l'égard de matières qui, en vertu de l'article 92 de l'A.A.N.B., relève de la compétence exclusive des provinces. Le pouvoir du parlement d'adopter la *Loi anti-inflation* prend sa source dans aucune des catégories de sujets énumérés à l'article 91 de l'A.A.N.B. La compétence législative du Parlement se fonde donc sur la clause «la paix, l'ordre et le bon gouvernement» et l'étendue de la compétence fédérale découlant de cette clause ne peut être élargie de façon à envahir le champ de compétence provinciale que lorsque la Loi vise directement à conjurer une véritable situation d'urgence.

On ne peut certainement pas prétendre que la situation soit d'une telle urgence qu'elle nécessite cet empiètement du gouvernement fédéral. De même, on ne saurait dire que le solliciteur général du Canada entend donner une application ou des effets temporaires à son projet de loi.

A propos de cet arrêt de la Cour suprême, je vous rappelle aussi un autre passage qui avait été rendu par le juge Betz pour la majorité, à ce moment, au sujet d'une autre possibilité d'intervention au nom de la dimension nationale, il s'agissait de ce que l'on appelle les matières nouvelles depuis 1867. Alors, le juge se prononce de la façon suivante:

> La nouvelle matière n'était pas un agrégat, mais présentait un degré d'unité qui la rendait indivisible, une identité qui pourrait la rendre distincte des matières provinciales, et une consistance suffisante pour retenir les limites d'une forme, l'endiguement, la réduction de l'inflation comme nouvelle matière.

Je pense qu'on peut facilement appliquer cette même interprétation pour les matières qui sont soulevées par le projet de Loi C-157, et il nous apparaît donc injustifiable.

Lors de son témoignage, le procureur général du Canada a fait valoir la responsabilité fédérale, et je cite:

> Au terme des obligations contractées par traité à l'égard des personnes jouissant d'une protection internationale». Dans l'ordre normal des ententes internationales, c'est le Canada qui est tenu de protéger ces personnes et c'est le

[*Traduction*]

involving considerations that extend considerably beyond the usual concerns associated with the investigation and prosecution of criminal offences.

This theory of the national significance has been raised endlessly by the central government, which would no doubt want it to be made into a general principle. Unfortunately for it, the theory must undergo the test of the Supreme Court, and we don't think that Bill C-157 would pass the test.

This is how the Supreme Court analyzed the Anti-Inflation Act in 1976. The following is a long quotation:

> The validity of the Act does not rest on the so-called "national dimension" or "national interest" doctrine. At least since the Japanese Canadians judgment, it is admitted that unless this interest stems from exceptional circumstances that constitute a national emergency situation, Parliament does not have the power to legislate under the "peace, order and good government" clause on matters which, under the B.N.A. Act are solely under provincial jurisdiction. The power of Parliament to pass the Anti-Inflation Act does not lie in any of the categories of subjects listed under section 91 of the BNA Act. Parliament's legislative jurisdiction therefore rests on the "peace, order and good government" clause and the scope of federal jurisdiction under this clause cannot be extended to invade the field of provincial jurisdiction unless the Act is intended directly to deal with a genuine emergency situation.

It can certainly not be claimed that the situation is so urgent that it requires the encroachment of the federal government. Similarly, it does not appear that the Solicitor General intends to make his Bill a sunset act or an act containing sunset provisions.

In connection with this Supreme Court judgment, I also wish to remind you of another passage spoken by Judge Betz for the majority concerning another possible intervention in the name of the national dimension. This was in connection with what are called new areas of jurisdiction since 1867. At the time the Judge spoke as follows:

> The new areas of jurisdiction were not a unified whole, but they did present a degree of unity sufficient to make them indivisible, common characteristics that distinguished them from provincial areas, and a consistency sufficient to retain the outlines of a form, a defined territory: the reduction of inflation as a new area of jurisdiction.

I believe that this same interpretation could easily be applied to matters raised by Bill C-157, and we therefore feel that it is indefensible.

In his testimony, the Attorney General of Canada appealed to federal jurisdiction, and I quote:

> Under the provisions of the obligations contracted by treaty with respect to persons under international protection. Normally, under international agreements, it is Canada's responsibility to protect such people and it is

[*Text*]

Canada qui doit veiller à ce que la protection voulue soit assurée chez toutes les juridictions du pays.

En clair, le fédéral tente de s'approprier de juridictions provinciales au motif qu'il s'est engagé à le faire avec des partenaires étrangers.

Cette fois-ci, il appartient au Conseil privé d'émettre une décision au contraire, dans l'arrêt *Procureur général du Canada contre Procureur général de l'Ontario* de 1937. Dans ce cas, pour faire respecter des conventions internationales relatives au droit du travail, la Chambre des communes avait adopté des lois hors de sa compétence. Le Conseil privé ne l'approuva pas. Je cite un certain passage du jugement:

> The distribution is based on classes of subjects, and as a treaty deals with a particular class of subject so would the legislative power of it be ascertained. The Dominion could not merely by making promises to foreign countries, clothe itself with legislative authority inconsistent with the constitution which give it birth.

Encore une fois, nous estimons que la position de M. McGuigan ne saurait être maintenue.

Un projet aussi fondamental mérite une préparation sérieuse.

Parmi les nombreuses questions qui ne cessent d'être soulevées quant à ce projet, et qui demeurent sans réponse, celles qui concernent la compétence du gouvernement fédéral d'agir ainsi ne doivent pas être ignorées.

Des interrogations trop sérieuses peuvent être soulevées à la face même des déclarations du procureur général du Canada dans sa défense du projet pour qu'on puisse espérer les corriger.

Quant à nous, en rapport avec cette seule question, le projet C-157 ne devrait pas être adopté.

M. Pierre Cloutier (président du Comité national sur la justice du Parti québécois): Alors, madame le sénateur Lapointe, messieurs les sénateurs, je suis particulièrement fier aujourd'hui de faire partie de la délégation du Parti québécois venue, pour la première fois de son histoire, dans cette vénérable enceinte, exprimer ses doléances à l'endroit d'un projet de loi du gouvernement du Canada.

Vous avez eu l'occasion d'entendre le vice-président de notre parti, M. Sylvain Simard, vous expliquer les motifs de notre présence ici, et je ne reviendrai pas là-dessus. Je n'ai pas non plus l'intention de répéter ce qui a été dit et redit devant vous au cours des derniers mois. Mon exposé sera donc bref et se divisera en deux parties.

La première partie traitera de l'attitude unilatérale et centralisatrice du gouvernement fédéral actuel, en matière de sécurité de l'État, attitude qui, selon moi, déroge gravement à l'esprit de collaboration mis de l'avant par la Commission McDonald, et la deuxième partie de l'étude sera consacrée à l'article 22 du projet de Loi, traitant des moyens comportant l'intrusion dans la vie privée des gens.

L'esprit de la Commission McDonald:

J'ai eu l'occasion, comme chercheur en droit, de lire attentivement les recommandations de la Commission McDonald et

[*Traduction*]

Canada's responsibility to see that the required protection is assured in every jurisdiction in the country.

It is clear that the federal government is attempting to take over provincial jurisdictions on grounds that it is involved in doing so with foreing partners.

We now look at a Privy Council decision to the contrary in Attorney Gen of Canada vs Attorney General of Ontario, 1937. In this case, in order to meet international agreements concenring labour rights, the House of Commons had passed an Act that was outside its field of jurisdiction. The Privy Council would not approve it. Here is a passage from the judgment:

> The distribution is based on classes of subjects, and as a treaty deals with a particular class of subject so would the legislative power of it be ascertained. The Dominion could not merely by making promises to foreign countries, clothe itself with legislative authority inconsistent with the constitution which gave it brith.

Once again we feel that Mr. Mcguigan's position would not be supported.

A bill as fundamental as this one deserves serious preparation.

Among the many questions that are repeatedly raised in connection with this Bill, and which remain unanswered, those pertaining to the federal government's jurisdiction to act ought not to be ignored.

The very statements of the Attorney General of Canada in his defence of the Bill are open to such serious criticisms that we despair of correcting them.

It is our opinion that on this matter alone, Bill C-157 ought not to be passed.

Mr. Pierre Cloutier (President of the Parti québécois Comité national sur la justice): Honourable Senators, I am especially proud today to be part of the Parti québécois delegation which, for the first time in its istory, in this venerable chamber, has come to state its grievances concerning a bill of the Government of Canada.

You have heard the Vice-President of our party, Mr. Sylvain Simard, explain the reasons behind our presence here today and I will not pursue them further. Nor do I intend to repeat what was said repeatedly to you over the past few months. My presentation will be a brief one, divided into two parts.

Part one will consider the unilateral and centralist attitude of the current federal government to national security, an attitude which I feel derogates seriously from the spirit of cooperation encouraged by the McDonald Commission, and part two will be devoted to Clause 22 of the Bill concerning methods of trespass on individual privacy.

The spirit of the McDonald Commission:

I had the opportunity, as a legal researcher, to read closely the recommendations of the McDonald Commission and to

[*Text*]

de faire une étude comparative de ces recommandations avec le projet de loi que vous avez devant vous.

Cinq points en particulier ont retenu mon attention. Ces cinq points illustrent parfaitement, à mon avis, l'attitude néfaste du gouvernement actuel dans sa compréhension de la réalité canadienne et son manque de respect pour les principes confédératifs de notre constitution.

La partie IV du projet de loi:

Vous avez l'occasion d'entendre de nombreux mémoires sur cette question, y compris celui que vient de vous faire mon collègue, M. Mongeau.

J'ajouterai cependant ceci: aux pages 42 et 43 du volume 1 de son deuxième rapport, la Commission McDonald reconnaissait implicitement le rôle important joué par les provinces en matière de sécurité nationale, notamment au niveau des poursuites pour les crimes compris au Code criminel et reliés à la sécurité de l'État.

Mais, de plus, à la page 43, la Commission disait ceci, et je cite:

> La sécurité de l'État fédéral ne saurait être assurée sans une étroite collaboration entre tous les paliers de gouvernement. C'est la raison pour laquelle on aurait tort de croire qu'il suffit d'invoquer le prétexte de la «sécurité nationale» pour confier au gouvernement fédéral la compétence exclusive en ce qui concerne les besoins et les responsabilités en matière de sécurité. La protection du pays contre les tentatives de groupes dirigés de l'étranger ou entièrement canadiens pour renverser la démocratie pourra être difficilement assurée si «la sécurité nationale» devient une source de rivalité entre le gouvernement fédéral et les provinces.

En agissant de façon unilatérale, et sans la moindre consultation des premiers intéressés, c'est-à-dire les procureurs généraux des provinces, le gouvernement fédéral actuel vient, une fois de plus, jeter de l'huile sur le feu. Et, ce que craignait la Commission McDonald est devenu une réalité: la sécurité nationale est maintenant une source sérieuse non seulement de rivalité, mais également de conflits entre le gouvernement central et les provinces. Rarement un projet de loi n'a suscité autant de désapprobation unanime de la part des procureurs généraux provinciaux.

Ce geste est d'autant plus malsain que le gouvernement fédéral actuel n'a même pas pris la peine d'attendre la décision de la Cour suprême dans deux causes actuellement pendantes devant elle concernant cette question.

La Commission McDonald n'a jamais recommandé au gouvernement central d'agir de la sorte. Bien au contraire, elle a clairement affirmé que la sécurité nationale n'était pas un domaine fédéral exclusif, mais bien un domaine partagé, particulièrement au chapitre des poursuites. On comprend fort bien l'indignation des provinces, particulièrement au Québec et en Ontario, seules provinces canadiennes à posséder un corps policier autonome, donc habitué à assurer l'ordre sur leur territoire. Ces articles doivent être modifiés.

Les menaces à la sécurité:

[*Traduction*]

compare its recommendations to the recommendations of the Bill you have before you.

There were five points in particular that caught my attention. These five points illustrate perfectly, in my opinion, the pernicious attitude of the current government in its understanding of the Canadian reality and its lack of respect for the confederative principles of our constitution.

Part IV of the Bill:

You have had occasion to hear many briefs on this matter, including the one presented by my colleague Mr. Mongeau.

I would like to add the following, however: on pages 42 and 43 of volume 1 of its second report, the McDonald Commission implicitly recognized the important role played by the provinces in the realm of national security, particularly in connection with crimes under the Criminal Code related to State security.

But also, on p. 43, the Commission said the following, and I quote:

> The effective provision of security in a federal state requires close cooperation among all levels of government. For this reason, we believe it would be a mistake to assume that the security requirements and functions we have identified above can be swept into a sphere of exclusive federal jurisdiction simply by attaching the label "national security" to them. Safeguarding Canada from attempts by foreign-directed or purely domestic groups to subvert Canadian democracy will be jeopardized if "national security" becomes a subject of federal-provincial rivalry.

By acting unilaterally without the least consultation with the parties concerned, i.e. the provincial attorneys general, the current federal government is once again adding oil to the flames. What the McDonald Commission feared is now happening: national security has become a serious source not only of rivalry, but of conflict between the central government and the provinces. Rarely has a Bill given rise to as much unanimous criticism from the provincial attorneys general.

Introducing the Bill at this stage is all the more unhealthy in light of the fact that the federal government did not bother to wait for the Supreme Court decisions in two pending cases concerning this question.

The McDonald Commission never recommended that the central government should act in this manner. On the contrary, it clearly stated that national security was not solely a federal jurisdiction, but rather a shared area of jurisdiction, especially in matters of prosecution. It is therefore easy to understand why the provinces are so indignant, especially Quebec and Ontario, the only Canadian provinces with autonomous police forces, who are thus used to keeping order within their territory. These clauses must be amended.

Security Threats:

[*Text*]

Vous avez entendu à ce sujet l'exposé de mon collègue Me Bélanger, et je n'y reviendrai pas. Encore là, j'ajouterai simplement ceci: jamais les provinces n'ont été consultées dans la préparation du projet concernant la définition des menaces. Pourtant, comme je vous l'ai mentionné précédemment, la Commission McDonald avait été assez claire sur ce sujet: le gouvernement central n'a pas le droit, sous prétexte de sécurité nationale, d'assumer seul la définition des besoins de la Fédération canadienne en matière de sécurité.

D'autant plus que les changements de dernière minute, apportés par les légistes fédéraux, en ce qui concerne la subversion révolutionnaire, traduit l'esprit pour le moins tordu de ces messieurs à l'endroit du Québec. Honorables sésnateurs, la crise d'octobre est terminée depuis 13 ans, et le Parti québécois a fait la preuve par quatre que les Québécois et les Québécoises sont capables de s'exprimer dans le plus profond respect des règles démocratiques pour décider de leur avenir national. Pourquoi tant de mesquineries?

La nomination des membres du comité de suveillance:

La création d'un comité de surveillance prévu dans le projet de loi n'est pas une mauvaise chose. Tous en conviennent. Toutefois, je voudrais m'attarder quelques instants sur la nomination de ses membres. Le projet stipule que les membres dudit comité, au nombre de trois, seront nommés par le Gouverneur en conseil, après consultation avec les chefs des principaux partis d'opposition.

La Commission McDonald, dans sa résolution no. 179, que vous retrouvez à la page 1165 du volume 2, deuxième rapport, proposait un régime différent et, à mon avis, beaucoup plus adéquat.

Les membres de ce comité, que la Commission McDonald appelait «Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement», devaient être nommés par le Gouverneur en conseil, mais, après approbation de leur nomination par voie de résolution de la Chambre des communes et du Sénat.

Je pense qu'il y a une différence notoire, et vous êtes à même de le constater, entre consulter et être lié par une décision conjointe des deux corps législatifs canadiens.

Pourquoi le gouvernement a-t-il refusé cette proposition de la Commission McDonald? A-t-il à ce point peur du jugement des membres du Sénat ou de la Chambre des Communes?

Comment expliquer autrement que, par une mentalité centralisatrice du pouvoir, cette décision du gouvernement rate là l'occasion de donner plus de crédibilité aux mécanismes destinés à assurer la surveillance du nouveau service et de contribuer aussi à un partage plus équilibré des pouvoirs?

Un comité mixte du Sénat—Chambre des Communes:

La recommandation no. 182 de la Commission McDonald (p. 1167, volune 2, deuxième rapport) prévoyait la création d'un comité mixte du Sénat et de la Chambre des Communes qui aurait eu pour mandat «d'examiner les activités du service et de tout autre organisme qui receuille en secret des renseignements (autres que les renseignements sur les activités criminelles)».

Le projet de loi C-157 est admirablement muet sur cette question. A ce sujet, deux remarques s'imposent:

[*Traduction*]

This topic was discussed by my colleague Mr. Bélanger and I will take it no further except to add the following: never have the provinces been consulted in the preparation of that part of the Bill concerning threats. However, as I mentioned earlier, the McDonald Commission was perfectly clear on the subject: the central government does not have the right, under the pretext of national security, to take sole responsibility for defining the needs of the Canadian federation in matters of security.

Especially since the last minute changes made by the federal legislators on revoluntionary subversion appear to reflect the twisted thought of these gentlemen where Quebec is concerned. Honourable Senators, the October Crisis took place 13 years ago, and the Parti québécois has proved over and over that Quebeckers are capable of deciding their national future in complete respect of democratic rules. Why then such a shabby apporach?

Appointment of members to the Review Committee:

The estsablishment of a Review Committee provided for in the Bill is not a bad thing. I would, however, wish to say a few things about the appointment of members to this committee. The Bill states that the three members of the committee shall be appointed by the Governor in Council following consultation with the leaders of the main opposition parties.

The McDonald Commission, in resolution no. 179, on p. 1100 of volume 2 of the second report, recommended a different, and in my opinion, a much better system.

The members of this committee, which the McDonald Commission called the "Advisory Council on Security and Intelligence", were to be appointed by the Governor in Council, but only after approval of their appointment by resolution of the House of Commons and Senate.

I think there is a manifest difference, as you are surely aware, between consulting and being bound by a joint decision of both Canadian legislative bodies.

Why has the government refused this proposal of the McDonald Commission? Is it afraid of the decision of the members of the Senate or the House of Commons?

How otherwise can we explain this decision by a centralist power to miss an opportunity to give greater credibility to the mechanisms that will monitor the new service and also contribute to a more equitable balance of powers?

Joint Senate—House of Commons Committee:

Recommendation 182 of the McDonald Commission (p. 1102, volume 2, second report) called for the establishment of a Joint Committee of the Senate and House of Commons to "review" the activities of the security intelligence agency and of any other agency collecting intelligence (other than criminal intelligence) by covert means.

Bill C-157 is outstandingly silent on that question. I must make two comments about this:

[*Text*]

On dit souvent dans le grand public, à tort bien entendu, le Sénat est une institution archaïque qui devrait disparaître. Je ne suis pas de cet avis, bien que je pense que les membres de ce corps législatif devraient être élus. Mais, en attendant cette réforme, si jamais elle se réalise, s'il y a un domaine où le Sénat pourrait jouer un rôle de chien de garde des droits fondamentaux des Canadiens et des Canadiennes, c'est bien celui de la sécurité de l'État. Quant à la Chambre des communes, on sait qu'elle n'a pas pu remplir adéquatement son rôle à ce sujet dans le passé. Je vous réfère, entre autres, à deux études préparées pour la Commission McDonald, celle du professeur J. L. J. Edwards, qui s'intitule: «La responsabilité ministérielle en matière de sécurité nationale», tout particulièrement à la page 101 où il dit:

> Il est indubitable que le comité permanent de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes s'est révélé un organe de contrôle relativement inefficace.

Je vous cite aussi celle du professeur C. E. S. Franks, «Le Parlement et la sécurité» encore plus détaillée sur cette question.

La Commission MacDonald, à la page 945 du Volume II de son deuxième rapport insistait sur la participation des membres du Sénat en mettant de l'avant l'expérience et les connaissances des sénateurs.

Pourquoi le gouvernement n'a-t-il pas retenu cette proposition? Le moins que l'on puisse dire c'est que le gouvernement en agissant de la sorte ne manifeste pas tellement de confiance envers le Sénat.

Une deuxième remarque s'impose: Le comité mixte aurait eu un pouvoir et c'est très important cette question, je crois qu'elle n'a pas été soulevée, alors disais-je, le comité mixte aurait eu un pouvoir de surveillance sur tous les services de renseignement. A l'heure actuelle, comme vous le savez sans doute, de nombreux organismes fédéraux, autre que le Service de la sécurité de la GRC, recueillent des renseignements en matière de sécurité de l'État.

Or, ces services ou organismes fédéraux ne font l'objet d'aucune forme de réglementation particulière exception faite des lois créant les ministères desquels ils dépendent et des règlements généraux. Et pourtant, ces organismes—je pense tout particulièrement au Service de sécurité des renseignements de l'armée canadienne qui dépend du vice-chef de l'État major de la Défense nationale—je pense que c'est le Major Pickering—jouent parfois un rôle excessivement important dans ce domaine. Et rien ne nous assure actuellement que leurs activités n'entrent pas en conflit quelquefois avec les droits fondamentaux des Canadiens et des Canadiennes.

Le projet de loi C-157 n'en fait nullement mention car les organismes de surveillance prévus n'auront juridiction que sur le nouveau Service canadien du renseignement de sécurité.

Peut-être serait-il intéressant de connaître le point de vue du gouvernement sur cette question?

Vous avez eu l'occasion de vous pencher longuement sur l'article 21 du projet de loi et je n'insisterai pas plus qu'il ne le faut sur le sujet, bien que j'ai lu avec beaucoup d'intérêt la

[*Traduction*]

The public at large often says (wrongly, or course) that the Senate is an archaic institution that should be scrapped. I don't agree, although I think members of this legislative body should be elected. But until such reform comes about, if it ever does, if there is one area where the Senate can play a role as watchdog for fundamental rights of Canadians, it is certainly national security. We know that in the past the House of Commons has not been able to fulfill its role in this area. I refer you to two studies prepared by the McDonald Commission: one by Professor J. L. J. Edwards, entitled "Ministerial Responsibility for National Security," particularly on page 101 where he says:

> There is no doubt that the Standing Committee on Justice and Legal Affairs has proved a relatively ineffective control mechanism.

I would also refer you to Professor C. E. S. Franks' study, "Parliament and Security Matters", which goes into even more detail on this question.

On page 897 of Vol. II of its Second report, the McDonald Commission insisted on the participation of members of the Senate, to benefit from senators' experience and knowledge.

Why didn't the government adopt this proposal? The least one can say is in acting this way, the government is not showing much confidence in the Senate.

I must add a second remark. This is very important, and I don't think it has been brought up. The joint committee would have had monitoring power, especially over intelligence services. As you no doubt know, at the present time many federal agencies besides the RCMP security service collect information on national security matters.

These federal agencies or services are not subject to any specific regulation except the acts creating the departments they belong to, and general regulations. And yet these agencies—I'm thinking specifically of the Canadian Army security and intelligence service which reports to National Defence Deputy Chief of the Defence Staff, I think it's Major Pickering—sometimes play an excessively important role in this area. And there is nothing today to assure us that their activities were not sometimes in conflict with fundamental rights of Canadians.

Bill C-157 makes no mention of this, as the proposed review agencies will have jurisdiction only over the new Canadian Security Intelligence Service.

It would be interesting, don't you think, to know the government's point of view on this question?

You have had time to go over Clause 21 of the bill at length, and I won't insist on it any more than necessary, although I read the frank and open discussion you had with the Attorney General of Ontario with a great deal of interest.

[*Text*]

discussion franche et ouverte que vous avez eue avec le procureur général de l'Ontario.

Les opinions divergent sur l'interprétation qu'il faut donner à cet article et le moins que l'on puisse dire, c'est que dans l'état actuel du droit, au niveau de la Common Law avec l'arrêt Waterfield, et au niveau du Code criminel, avec l'article 25, les choses sont loin d'être claires.

Je pense que vous avez tous réalisé le danger de donner à la nouvelle agence ce genre de pouvoir extrêmement vaste qui aurait pour effet de placer une catégorie de citoyens au-dessus de la loi. Vous vous rendez compte qu'avant de donner un «chèque en blanc», pour reprendre l'expression de M. McMurtry, vous devez être en mesure de connaître le prix que les Canadiens et les Canadiennes devront payer pour cela au niveau de leurs droits fondamentaux.

Ceci étant dit, je voudrais simplement attirer votre attention sur ce que recommandait la Commission McDonald à ce sujet. Vous retrouverez les recommandations de la Commission aux pages 1131 à 1135 du Volume II du deuxième rapport, les recommandations n°s 16 à 20.

Premièrement, la commission recommandait d'apporter certaines modifications ponctuelles à certaines lois fédérales, comme le Code criminel, la Loi de l'impôt sur le revenu ou autres lois pertinentes, afin d'y inclure certains moyens de défense spécifiques fortement balisés.

Deuxièmement, la Commission recommandait que le gouvernement fédéral négocie avec les gouvernements provinciaux pour apporter également certaines modifications aux lois provinciales pour poursuivre le même but.

Au lieu de suivre les recommandations de la Commission, les auteurs du projet de loi nous propose une clause «passe-partout» qui débarre toutes les serrures et laisse les portes grandes ouvertes sur l'arbitraire le plus complet.

Le gouvernement central aura beau prétendre que la consultation est un processus beaucoup trop laborieux mais il faudrait bien un jour que ces messieurs réalisent que nous vivons dans un régime fédéral, et que s'ils veulent réellement protéger le régime constitutionnellement établi au Canada, comme le mentionne le projet de loi, il faudrait peut-être commencer par réaliser qu'il existe aussi des provinces au Canada.

Parlons maintenant de l'article 22 du projet de loi. Premièrement, je pense que vous réalisez pleinement que l'article 22 propose un régime d'intrusion dans la vie privée sans précédent au Canada. Le solliciteur général, M. Kaplan a admis lui-même que le régime allait beaucoup plus loin que celui qui existe déjà en vertu de l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels.

Cela nous donne une idée de l'ampleur des moyens que l'on tente de donner au nouveau Service du renseignement de sécurité, quand on sait que le régime prévu par l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels aurait eu beaucoup plus de difficulté à passer l'épreuve de la nouvelle Charte canadienne des droits et libertés, particulièrement l'article 8 traitant des fouilles, des perquisitions, et des saisies abusives.

[*Traduction*]

Opinions vary on the interpretation of this clause. The least one can say is that under current law, under Common Law with the Waterfield thesis, and under the Criminal Code with Clause 25, things are far from clear.

I think you have all realized the danger of giving a new agency this kind of extremely broad power, which would effectively place a category of citizens above the law. You realize that before giving a blank cheque, to use Mr. McMurtry's expression, you must be in a position to know the price Canadians will have to pay for it in fundamental rights.

Having said this, I would simply draw to your attention what the McDonald Commission recommended on the matter. You will find the Commission's recommendations on pages 1069 to 1072 in Vol. II of the second report (Recommendations 16 to 20).

First of all the Commission recommended a number of specific amendments to federal acts like the Criminal Code, the Income Tax Act or other pertinent acts, in order to include in them specific well marked means of defence.

Second, the Commission recommended that the federal government negociate with provincial governments to bring in a number of amendments to provincial laws with the same goal in mind.

Instead of following the Commission's recommendations, the originators of the bill propose an all-purpose clause that unlocks all doors and leaves them wide open—to completely arbitrary decisions.

The central government can claim all it likes that consultation is a much too laborious process, but one day these gentlemen will have to realize that we live in a federal system of government, and that if they really want to protect the system that has been constitutionally established in Canada, as the bill mentions, they should begin by realizing that provinces also exist in Canada.

We now come to Clause 22 of the bill. First, I think you fully realize that Clause 22 proposes a power of intrusion into private life without precedent in Canada. The Solicitor General, Mr. Kaplan, has himself admitted that the bill went much farther than what already exists under Section 16 of the Official Secrets Act.

This gives us an idea of the vast scope they are trying to give the new security intelligence service. We know that the powers provided for in Section 16 of the Official Secrets Act would have much more difficulty in passing the test of the new Canadian Charter of Rights and Freedoms, particularly Section 8, dealing with unreasonable search or seizure.

[*Text*]

Le régime comporte au moins un élément positif: Il sera désormais assujetti au contrôle judiciaire, alors qu'auparavant il était entièrement sous la juridiction du solliciteur général du Canada.

Toutefois, cela ne change rien au danger que cela comporte sur les droits fondamentaux des Canadiens et des Canadiennes, quand on sait, entre autres, que ces moyens pourront être utilisés, et cela contrairement aux vœux de la Commission McDonald, dans le cas de la subversion révolutionnaire, dont la définition, que l'on retrouve au début de la loi, est pour le moins ambiguë.

Ceux qui auront eu l'occasion de lire les recommandations de la Commission McDonald sur le sujet, auront sans doute remarqué que le régime proposé par la Commission était beaucoup plus complexe et offrait une meilleure garantie de protection de la vie privée.

Je n'ai pas l'intention de revenir sur cela, mais je pense que la véritable question qu'il s'agit de poser est la suivante: Doit-on inscrire ces moyens additionnels de protection dans la loi ou doit-on laisser le gouvernement fédéral disposer de cette question par voie de règlement comme le veut le projet de loi?

Le sénateur Frith: Est-ce que vous pourriez utiliser un rythme un peu plus lent?

Me Cloutier: Si vous voulez me laisser terminer la lecture de mon mémoire.

Le sénateur Frith: C'est que j'ai de la difficulté à suivre votre rythme.

Me Cloutier: Poser la question c'est y répondre, et personnellement, comme beaucoup d'autres, je pense que cette question est beaucoup trop importante au niveau des libertés fondamentales pour laisser au gouvernement seul le soin d'en décider. Nous au Québec, nous sommes très sensibles sur ces questions, non seulement parce que nous avons eu notre quota de surveillance policière de toutes sortes, mais qu'en plus, nous sommes aperçus que de façon générale, les mandats de perquisition en tous genres étaient aussi faciles à obtenir que des billets au forum de Montréal pour une partie entre les Canadiens et les Whalers de Hartford. Une récente étude de la Commission de la réforme du droit au Canada indiquait d'ailleurs que seulement 17 p. 100 des mandats émis au Québec étaient légaux.

Alors, quand le gouvernement fédéral nous arrive avec un projet de loi qui autorisera une agence de renseignement à ouvrir le courrier, à installer partout des dispositifs d'écoute électronique, à faire des entrées subreptices, à fouiller dans les banques informatisées des gouvernements—et Dieu sait s'il en ont des renseignements, ceux-là—permettez-moi de vous dire et vous me pardonnerez cette expression typiquement québécoise: On commence à en avoir plein le casque.

On a plutôt tendance à dire à certains de nos «amis» fédéralistes: «Foutez-nous la paix une fois pour toute avec votre paranoïa chronique». Ça fait 200 ans, que des Québécois et des Québécoises veulent changer le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada; ça fait 13 ans que la crise d'octobre est finie et enterrée, ça fait 15 ans que le Parti québécois répète la même chose, à savoir que les Québécois et

[*Traduction*]

The bill has at least one positive factor: power would be under judicial control, where before it was entirely under the jurisdiction of the Solicitor General of Canada.

In no way, however, does that change the danger this poses to fundamental rights of Canadians, when we know, among other things, that these means could be used, contrary to the McDonald Commission's intentions, in the case of revolutionary subversion, of which the definition at the beginning of the bill is ambiguous, to say the least.

Those who have had the opportunity to read the McDonald Commission's recommendations on the matter have no doubt noticed that the system proposed by the Commission was much more complex and provided a better guarantee of protection for private life.

I don't intend to go over that again, but I think the real question we should ask is: Should these additional means of protection be included in the bill or should we let the federal government dispose of them by regulation, as the bill proposes?

Senator Frith: Could you talk a little more slowly?

Mr. Cloutier: If you will permit me to finish reading my brief.

Senator Frith: It's just that I'm having trouble following you.

Mr. Cloutier: To ask a question is to reply to it, and personally, like many others, I think this question is much too important for fundamental freedoms to allow the government alone to decide on it. We in Quebec are very aware of these questions, not only because we have had our quota of police surveillance of all kinds, but furthermore because we have noticed that generally speaking, search warrants of all kinds were as easy to obtain as tickets to the Montreal Forum for a match between the Canadians and the Hartford Whalers. A recent study by the Law Reform Commission of Canada indicated that only 17 per cent of warrants issued in Quebec were legal.

Thus when the federal government comes along with a bill authorizing an intelligence agency to open mail, set up electronic listening devices everywhere, enter sureptitiously, go through government data banks (and God knows they have lots of information), allow me to say, and you'll pardon this typically Québécois expression: We've just about had it up to here.

We tend to say to some of our federalist friends, "Take your terminal paranoia and get the hell out of here once and for all." For 200 years now Quebecers have wanted to change the system of constitutional government in Canada; it's now been 13 years since the October Crisis was dead and buried, and for 15 years the Parti Québécois has been repeating the same thing—that Quebecers have the right to choose their national

[*Text*]

les Québécoises ont le droit de choisir leur destin national dans le respect des règles démocratriques. Il me semble que c'est assez clair.

Alors pourquoi nous tendre encore des pièges avec ce genre de définition obscure et embrouillée, qui je le répète, est contraire à celle qu'en donnait la Commission McDonald, quand on sait que cette définition, malgré l'interprétation libérale qu'on pourrait faire à l'article 14(3), donne accès aux moyens comportant intrusion dans la vie privée?

Il y a une différence entre s'attaquer au régime démocratique que nous connaissons au Canada et au Québec et au régime constitutionnellement établi.

Tous les membres du Parti québécois se prêtent à des «activités dont le but immédiat ou ultime est le renversement du régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada».

C'est clair, c'est franc et c'est net et il se trouve qu'environ 40 p. 100 des Québécois et Québécoises partagent leurs vues. Alors?

La définition de la subversion combinée avec l'article 22 est donc pour nous inacceptable, discriminatoire et absurde. Et ce n'est pas le directeur de la nouvelle agence, M. Finn, dans sa discrétion d'interpréter l'article 14.(3) qui nous donnera quelque sécurité à ce titre.

Cet article concernant la définition de la subversion doit être modifié pour le rendre conforme aux recommandations de la Commission McDonald et nous demandons qu'on ne devrait pas dans ce cas, même avec la version modifiée, autoriser l'emploi de moyens comportant intrusion dans la vie privée.

En terminant, je voudrais souligner deux autres points importants, brièvement: Premièrement, je trouve particulièrement dangereux que le nouveau service soit autorisé à recueillir des renseignements et à ouvrir des dossiers sur des simples soupçons. D'ailleurs la directive de 1975 du cabinet parlait de motifs raisonnables et plausibles, on ne parlait pas de soupçons. Le projet de loi parle de soupçons.

Deuxièmement dans sa forme actuelle, le projet de loi laisse supposer que le nouveau service pourra avoir recours à des moyens comportant intrusion dans la vie privée dans le cas des articles 12.(2) et 18. Et qui plus est, dans ces deux cas, et plus particulièrement dans le cas de l'article 18, le service n'est même pas lié par la règle du soupçon.

Ainsi tous les étrangers, compagnies étrangères et pays étrangers pourront être soumis au régime de l'article 22 du simple fait qu'ils sont étrangers. C'est un peu exagéré et ça ressemble drôlement à ce qui se fait dans les pays totalitaires.

Messieurs et mesdames du gouvernement du Canada, du calme s'il vous plaît!

M. Simard: Mesdames et messieurs, ce qui ressort essentiellement des propos que vous venez d'entendre, c'est que le projet de loi veut instaurer au Canada une loi permanente des mesures de guerre. Au nom de la raison d'État, on y implantera un système de sécurité nationale à l'abri de tout contrôle judiciaire et parlementaire efficace.

Si la guerre est une chose trop importante pour être laissée aux militaires, il nous semble que laisser à une force policière,

[*Traduction*]

destiny, while respecting democratic ruies. That seems fairly clear to me.

So why set more traps for us with this kind of vague, fuzzy definition which, I repeat, is contrary to that given by the McDonald Commission, when we know that in spite of the liberal definition you might give to Clause 14(3), this definition gives access to means of intruding into private life?

There is a difference between attacking the democratic system we know in Canada and Quebec, and attacking the constitutionally established system.

All Parti québécois members are engaged in activities whose immediate or ultimate goal is to overthrow a constitutionally established system of government in Canada.

That is blunt, clear and frank, and it happens that about 40 per cent of Quebecers share their views. So?

The definition of subversion combined with Clause 22 is thus unacceptable, discriminatory and absurd to us. And Mr. Finn, the director of the new agency, is not one to give us any feeling of security in his discretion in interpreting Clause 14(3).

This clause concerning the definition of subversion must be amended to make it conform to the recommendations of the McDonald Commission, and we ask that one should not (even with an amended version) authorize use of means that include intrusion into private life.

In concluding, I would briefly like to stress two other points. First, I find it particularly dangerous that the new service is authorized to collect information and open files simply on suspicion. The 1975 Cabinet Directive spoke of reasonable and probable grounds; it did not speak of suspicion. The bill speaks of suspicion.

Second, in its present form the bill allows us to suppose that the new service will have recourse to means including intrusion into private life in the case of Clauses 12(2) and 18. And moreover, in both cases, more particularly in the case of Clause 18, the service is not even bound by the rule of suspicion.

Thus all foreigners, foreign companies and countries could come under the authority of Clause 22 by the simple fact of being foreigners. That's a bit much, and it strangely resembles what goes on in totalitarian countries.

Ladies and gentlemen of the Canadian government, let's be a little more calm, cool and collected, please!

Mr. Simard: Ladies and gentlemen, what essentially comes out of the brief you have just heard is that the bill will establish a permanent War Measures Act in Canada. In the name of reasons of state, we will have foisted on us a system of national security safe from any effective judicial and parliamentary control.

If war is too important ot be left to the military, it seems to us that to allow a police force, guided by vague criteria of

[*Text*]

guidée par des critères d'évaluation vagues et dotée de moyens qui vont bien au-delà de ce que les lois permettent aux citoyens, comporte d'énormes risques pour la liberté en ce pays. En octobre 1970, j'ai connu personnellement quelle folie furieuse pouvait inspirer le policier qui disposait de tout pouvoir sur la base de simples soupçons non vérifiés. Au terme d'une perquisition d'une violence inouie, les policiers devaient saisir de ma bibliothèque un ouvrage me servant à préparer alors une thèse de maîtrise, les «Propos révolutionnaires» d'Arthur Buies, essayiste québécois du XIXe siècle. Convaincus d'avoir mis à jour un réseau terroriste dangereux, ils devaient quelques heures plus tard perquisitionner chez mon directeur, l'écrivain et professeur bien connu Jean-Éthier Blais. Que dire des dizaines de personnes arrêtées à partir de listes approuvées par certains membres du gouvernement qui siègent encore aujourd'hui au Sénat.

Les questions qui touchent la liberté des citoyens sont trop sérieuses pour être soumises au régime d'une loi mal faite et dangereuse. Que M. Kaplan retourne à sa table et reprenne un travail dont rien pour l'instant n'est à retenir. Je vous remercie. Nous sommes évidemment prêts à répondre aux questions de madame et messieurs les sénateurs. Personnellement, je n'ai seulement qu'une limite, c'est celle de devoir quitter cette salle à 5 h 15 au minimum, car je dois donner un cours et rencontrer mes étudiants à 15 minutes d'ici. Par contre, si la discussion devait aller au-delà, les autres membres de la délégation pourront répondre. Je vous prierais également, si possible, d'adresser vos questions au sujet des déclarations qui viennent d'être faites, principalement et d'abord à ceux qui les ont faites, de façon à éviter des difficultés dans le fonctionnement de nos travaux cet après-midi.

Le président: Alors, je vous remercie, messieurs. Sénateur Lapointe, voulez-vous poser les premières questions?

Le sénateur Lapointe: M. Cloutier, c'est justement pour empêcher la répétition des actes vraiment condamnables qui ont été commis en 1970 que nous voulons un contrôle plus étroit et des garanties supplémentaires, un mandat plus clair et plus précis dans un service d'intelligence. Vous ne croyez pas que c'est déjà une amélioration?

Me Cloutier: Certainement, madame, la structure du projet de loi ou le squelette de la loi est une amélioration, non seulement au Canada mais je pense aussi par rapport à d'autres pays. Beaucoup de pays occidentaux, y compris la France, sous un gouvernement socialiste, n'ont pas de loi pour réglementer leur service de sécurité. Le président Mitterrand vient de procéder à un remaniement, une réorganisation de ses services secrets en procédant par décret seulement. Je comprends qu'au Canada c'est un avantage, un pas immense dans une bonne direction. Tout ceci m'apparaît fort sain. Cependant, le projet de loi C-157, et vous êtes à même de le constater, est rempli de défauts. Ce n'est pas, comme tel, contre la structure de la loi que nous en avons mais sur les défauts de la loi.

Le sénateur Lapointe: Nous savons tous que ce projet de loi renferme beaucoup de défauts et c'est la raison pour laquelle nous vous avons invités à venir nous donner votre opinion. Dans un article que vous avez publié dans *Le Devoir*, vous avez

[*Traduction*]

evaluation and armed with means that go far beyond what the law allows citizens, poses enormous risks for freedom in this country. In October 1970 I was personally acquainted with the insane fury that could activate a policeman with all power, on the basis of simple unverified suspicion. At the end of an incredibly violent search, the police seized from my library a work I was using to prepare a master's thesis, the revolutionary words of arthur Buies, a 19th-century Quebec essayist. Convinced that they had uncovered a dangerous terrorist network, a few hours later they went to search the home of my thesis director, the well known writer and professor Jean-Éthier Blais. What is there to say of the dozens of people arrested from lists approved by certain government members, who are still sitting today in the Senate?

Questions touching citizens' freedom are too serious to be subjected to the power of a badly framed and dangerous bill. Let Mr. Kaplan go back to his work table and redraft a bill, of which nothing at present should be kept. Thank you. We are obviously ready to reply to Senators' questions. Personally I have only one limit: I must leave this room at 5.15 at the latest, because I have to give a course and meet my students 15 minutes away from here. If the discussion should go beyond that time, the other members of the delegation will be able to reply. I would also ask you if possible to direct your questions to the subject of the statements just made, first and foremost to those who made them, so as to avoid difficulties in our proceedings this afternoon.

The Chairman: Thank you, gentlemen. Senator Lapointe, would you like to ask the first questions?

Senator Lapointe: Mr. Cloutier, it is precisely to prevent the repetition of truly reprehensible acts committed in 1970 that we want a tighter control, additional guarantees, a clearer and more specific mandate in an intelligence service. You don't think that's already an improvement?

Mr. Clouthier: Certainly, Madam, the structure or the skeleton of the bill is an improvement, not only in Canada but also, I think in comparison to other countries. Many western countries, including France, under a socialist government, have no act to regulate their security service. President Mitterrand has just proceeded to modify and reorganize French secret services by decree only. I quite understand that we have an advantage in Canada, a big step in the right direction. I find that quite healthy. However, Bill C-157, as you yourself stated, is full of defects. We are not opposed to the structure of the bill as such, but to its defects.

Senator Lapointe: We all know the bill has many defects; it was for that reason we invited you to come and give us your opinion. In an article you published in *Le Devoir*, however, you

[*Text*]

trouvé quand même quelques petites qualités à ce projet de loi, puisque vous avez dit qu'il n'était pas totalement odieux.

Me Cloutier: C'est vrai, je le pense encore sincèrement.

Le sénateur Lapointe: Vous avez dit que c'était certainement un progrès. Il y a donc certains éléments positifs; c'est donc que l'abandon du service action, c'est-à-dire, la découverte d'un méfait ou quelque chose comme ça qui va avec les tactiques policières, cela sera séparé en deux, n'est-ce pas?

Me Cloutier: Madame, de la façon, dont j'ai compris le projet de loi, et vous me reprendrez peut-être s'il y a lieu, c'est que dans la directive du cabinet de 1975, on faisait état que le service de sécurité de la GRC pouvait contrecarrer certaines activités. Cela donnait une forme de carte blanche au Service de sécurité pour pouvoir faire des actions positives. Alors on a abandonné cette forme d'action. Remarquez que dans les pays occidentaux, on n'a pas abandonné cela; la France, la Grande-Bretagne et les États-Unis font ce que nous appelons du contre-espionnage offensif et même de l'espionnage. Au Canada, on s'est borné à définir des menaces à la sécurité du Canada, c'est-à-dire que l'on fait du contre-espionnage défensif. C'est donc un progrès.

Le sénateur Lapointe: Alors, on enlève au service de renseignement le pouvoir de prévenir et de décourager toutes les menaces à la sécurité du Canada. Il n'y a pas de pouvoir de police?

Me Cloutier: C'est exact, madame.

Le sénateur Lapointe: Vous avez dit que l'introduction d'un mécanisme de contrôle c'était aussi un élément positif?

Me Cloutier: Oui.

Le sénateur Lapointe: Est-ce que vous considérez que ces contrôles sont suffisants ou insuffisants?

Me Cloutier: Je pense, à travers le mémoire que je vous ai donné, que les mécanismes de contrôle m'apparaissent insuffisants. Personnellement, j'étais beaucoup plus sensible aux mécanismes de contrôle prévus par la Commission McDonald, c'est-à-dire en matière de filtrage et critères, une commission d'appel. Alors on a centralisé, on a tout mis ça entre les mains du comité de surveillance. J'étais sensible aussi au Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement. J'étais très sensible aussi au comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes pour la surveillance de ce service-là. Le gouvernement a préféré choisir une autre voie. Il s'est inspiré de la deuxième partie de la Commission McDonald qui traitait des activités criminelles, il a créé un poste d'inspecteur général et il a centralisé tout l'organisme de surveillance entre les mains d'un comité de surveillance. Mais il m'apparaît que la Commission McDonald était beaucoup plus intelligente à ce sujet.

Le sénateur Lapointe: Je vous remercie pour la confiance que vous témoignez au Sénat. Vous avez un sous-titre dans votre article qui dit que tout le Québec est subversif. Alors vous ne pensez pas que si vous nous accusez d'être paranoïaques, vous ne l'êtes pas aussi un peu vous aussi?

Me Cloutier: Non, ce que je voulais dire, c'est qu'avec le genre de définition qu'on fait aux menaces, vous comprenez que c'est tellement ambigu. Je pense que tous les membres du

[*Traduction*]

did find some small good points in the bill, since you said it wasn't totally despicable.

Mr. Cloutier: True, and I still think so, sincerely.

Senator Lapointe: You said it was certainly progress. So there are some positive factors. It's that giving up action service, that is, the discovery of a misdeed or something like it that goes with police tactics, that will be split in two, won't it?

Mr. Cloutier: Madam, the way I understand the bill, and correct me if I am wrong, is that in the 1975 Cabinet Directive, they noted that the RCMP security service could counteract certain activities. That gave the security service a form of carte blanche to take positive action. Then this form of action was abandoned. Note that in western countries it hasn't been given up: France, Great Britain and the U.S. carry out what we call counter-espionage and even espionage. In Canada we have limited ourselves to defining threats to Canada's security; that is, we do defensive counter-espionage. That is progress.

Senator Lapointe: So we take away from the intelligence service the power to prevent and discourage all threats to Canadian security. There is no police power?

Mr. Cloutier: That is correct, Madam.

Senator Lapointe: You said that introducing a control mechanism was also a positive factor?

Mr. Cloutier: Yes.

Senator Lapointe: Do you consider these controls sufficient or insufficient?

Mr. Cloutier: In the brief I gave you, I think the control mechanisms appear insufficient. Personally I much preferred the control mechanisms provided for by the McDonald Commission, that is, in the matter of screening and selection, an appeals tribunal. Now that has been centralized and put in the hands of a Review committee. I also preferred an advisory council on security and intelligence. I also much preferred a joint committee of the Senate and House of Commons for monitoring and supervision of the service. The government preferred to choose another path, patterned on the second part of the McDonald Commission that dealt with criminal activities. It created the position of inspector general and centralized the whole monitoring agency under a Review Committee. But it strikes me that the McDonald Commission was much more intelligent on the matter.

Senator Lapointe: Thank you for the confidence you have shown in the Senate. Your article has a subtitle which says that all of Quebec is subversive. Don't you think that if you accuse us of being paranoid, you're also a bit paranoid as well?

Mr. Cloutier: No, what I meant to say was that with the kind of definition given for threats, you understand, it's so ambiguous. I think all the Senate committee members have

[*Text*]

comité du Sénat ont souligné cette ambiguïté. C'est flou. Cela peut permettre qu'on laisse la discrétion au directeur d'apprécier. On donne une discrétion en vertu de l'article 6.(3) d'apprécier ce qui peut constituer une menace. Alors c'est tellement vaste, c'est tellement flou actuellement, qu'on pourrait théoriquement, sous la foi de simples soupçons, avoir recours à des moyens comportant intrusion dans la vie privée de tous les membres du Parti québécois. C'est cela que je veux dire.

Le sénateur Frith: C'est-à-dire que ce sous-titre, tout le Québec est subversif, c'était votre sous-titre, ce n'était pas quelque chose ajouté par le rédacteur?

Me Cloutier: Ce n'était pas mon sous-titre, c'était celui du *Devoir*. Mais ce que je voulais dire par là, c'est qu'avec le genre de définition qu'on retrouve dans le projet de loi, le Québec tout entier pourrait être soumis à la même expression.

Le sénateur Frith: Ce n'est pas la même expression, mais dans le texte, c'est le truc d'un rédacteur?

Me Cloutier: Quand on envoie un texte dans un journal, comme vous le savez, ils corrigent quelques fois des fautes et ils ajoutent aussi parfois de sous-titres pour que ce soit plus agréable à présenter.

M. Simard: Je voudrais simplement ajouter un petit commentaire à la première question de Mme Lapointe. Effectivement, une loi comme dans le domaine de la sécurité est préférable aux dictats ou aux directives ministérielles sur lesquelles aucun contrôle n'est possible. Cependant, je ne suis pas certain et c'est le sens de l'ensemble de notre mémoire, je ne suis pas certain qu'une loi mauvaise et mal faite ne soit pas pire que la situation actuelle. Jusqu'à maintenant, et la preuve en a été faite au cours des dernières années, au moins pouvons-nous espérer dans le cas de certains gestes posés par la GRC, pouvoir traîner devant les tribunaux les responsables d'activités illégales. Cela a été fait sans beaucoup de succès, dans le sens que les tribunaux ont reconnu la culpabilité de plusieurs des agents de la GRC, sans qu'il y ait toutefois de sanctions à leur peine. Il y avait d'ailleurs un éditorialiste du *Devoir* qui avait titré à ce moment-là quelque chose ccomme: si vous voulez commettre un crime, joignez la GRC, c'est le meilleur moyen de le faire impunément. Sauf qu'il y avait quand même ce minimum de garantie, enfin de possibilités minimales d'aller devant les tribunaux réguliers. Avec une loi mal faite comme elle l'est présentement devant nous, avec une définition de la sécurité nationale telle que donnée, avec les possibilités d'action policière sur la seule base de soupçon, il apparaît que c'est encore plus dangereux que l'absence de loi. Oui, en principe, une loi c'est meilleur que l'absence d'une loi. La direction est bonne dans ce sens là. Mais la loi telle qu'elle est aujourd'hui présentée, c'est probablement pire que l'absence de loi.

Le sénateur Lapointe: Vous dites que les gens qui vont prôner l'indépendance unilatérale d'une province vont être soumis, vont être sujets à être arrêtés ou persécutés ou tout ce que vous voudrez. Quand vous dites prônent l'indépendance, si ces gens-là ne font que prôner l'indépendance, ils peuvent la prôner tant qu'ils voudront.

[*Traduction*]

stressed this ambiguity. It's fuzzy. It also allows discretion to be left to the director. By virtue of Clause 6(3) he has the discretion to consider what constitutes a threat. This is so broad and so vague that right now, simply on suspicion, they could theoretically have recourse to means including intrusion into the private life of all Parti Québécois members. That is what I mean.

Senator Frith: This subtitle, "All of Quebec is subversive," was that yours? It wasn't something added by the editor?

Mr. Cloutier: It wasn't my subtitle, it was *Le Devoir's*. But what I meant by that was that with the kind of definition we find in the bill, the whole of Quebec could come under the same expression.

Senator Frith: It's not the same expression, but in the text, it's an editor's device?

Mr. Cloutier: When you send a text to a newspaper, as you know, sometimes they correct mistakes and sometimes they add subtitles to make it more attractive.

Mr. Simard: I would just like to add a small comment to Madame Lapointe's first question. It is true that in the area of security an act of parliament is preferable to the dictates of departmental directives that we have no control over. But I'm not sure, and this is the meaning of our whole brief, whether a bad and badly framed bill isn't worse than the current situation. Up to now, and we've seen proof over the last few years, at least we could hope that certain acts committed by the RCMP could result in prosecution for illegal activities. It has been done without much success, in that courts have found several RCMP agents guilty, but there has been no punishment. An editorial writer in *Le Devoir* at the time headed his editorial something like "If you want to commit a crime, join the RCMP, it's the best way to get away with it." At least there was this minimum guarantee, a minimal possibility of being charged in regular courts. With a badly worded bill as is presently before us, with a definition of national security as it now appears, with the possibilities of police action on the basis of suspicion only, this seems even more dangerous than no law at all. I know that, in principle, a law is better than no law. That's a step in the right direction. But as presented today, this bill is probably worse than no law at all.

Senator Lapointe: You say that people who preach unilateral independence for a province are going to be subject to arrest, persecution or whatever. When you say preach independence, if that's all they do, they can preach as much as they want.

[*Text*]

Me Cloutier: La définition des menaces comme telle, madame, est ambiguë dans ce sens-là. Si on ajoutait les termes violents ou si on ajoutait le mot «violence» . . .

Le sénateur Lapointe: Nous sommes supposés le faire.

Me Cloutier: Alors à ce moment là, je pense que ce serait un amendement qui pourrait être acceptable car il y a une différence quand même. J'attire aussi votre attention sur la définition qu'en donnait la Commission McDonald. Cette dernière parlait de renversement d'un régime démocratique. C'est dans ce sens-là qu'il existe une petite subtilité que les légistes fédéraux ont ajoutée. Il y a une différence entre renverser et s'attaquer à un régime démocratique ou s'attaquer à une Constitution, ce n'est pas pareil du tout.

Le président: Est-ce que vous pourriez définir pour moi ce que veut dire un régime démocratique dans le sens défini par la Commission McDonald?

Me Cloutier: Ce que la Commission McDonald visait, c'était surtout des gens dans le style parti nazi ou parti communiste. Encore là, ce n'est pas facile et vous l'avez souligné dans vos délibérations. J'ai pris d'ailleurs la peine de lire ce que vous avez dit. Ce n'est pas facile, car quelques fois vous avez les euro-communistes qui décident d'avoir recours à des moyens démocratiques, mais dont le but final est le renversement de la classe bourgeoise. Ce n'est pas facile à définir. Il y a quand même une différence entre s'attaquer à un régime démocratique et un régime constitutionnel. Moi c'est plutôt dans le sens où des individus prendraient des moyens violents pour saper les bases de nos institutions démocratiques. C'est dans ce sens-là. Cela peut constituer une forme de menace directe, mais non pas par quelqu'un qui pose des gestes dont le but est de renverser un régime de gouvernement constitutionnellement établi; il y a une différence.

Le président: Des gens sont venus ici disant qu'un gouvernement constitutionnellement établi est beaucoup plus précis dans un système démocratique que dans le premier cas, où l'on peut voir certaines caractéristiques, si vous voulez. Mais, dans la deuxième cas, ici, où sont les caractéristiques que les hauts fonctionnaires du ministère peuvent suivre? Où sont—elles à votre avis? Est-ce que c'est simplement un vote majoritaire, par exemple, est-ce que c'est simplement cela?

Me Cloutier: Je comprends ce que vous voulez dire. On est en face d'un problème difficile. D'ailleurs vous ne l'avez pas résolu, et la Commission McDonald non plus. Vous dites que c'est plus précis, monsieur le président. Moi, je dis au contraire, que c'est plus large.

C'est plus large et c'est plus ambigu, aussi, je pense. Je pense que les légistes fédéraux se sont butés à une difficulté majeure et c'était sûrement dans leurs bonnes intentions de faire les choses correctement. En faisant cela, ce taux va élargir la définition pour pouvoir embrasser, justement, les situations comme celle du Parti québécois. Cela nous fatigue.

Le président: Est-ce que vous pouvez avoir une définition plus large que celle d'un système démocratique? D'après les yeux de l'un ou l'autre cela peut être vaste, cela peut être très petit. Cela peut être seulement une décision majoritaire,

[*Traduction*]

Mr. Cloutier: The definition of threats as such, Madam, is ambiguous in that sense. If we added violent terms or the word "violence" . . .

Senator Lapointe: Which we are supposed to do.

Mr. Cloutier: Then I think such an amendment might be acceptable. There is a difference. I would also draw your attention to the McDonald Commission's definition. It spoke of the overthrow of a democratic system. In this sense there is a tiny subtlety that the federal jurists have added. There is a difference between overthrowing and attacking a democratic system, and attacking a constitution. They are not the same at all.

The Chairman: Could you define for me the meaning of democratic system, as the McDonald Commission defines it?

Mr. Cloutier: The McDonald Commission was aiming especially at people like the Nazi party or the communist party. Even there it's not easy, and you stressed this in your deliberations. By the way, I took the trouble to read what you said. It's not easy: sometimes you have Euro-communists who decide to turn to democratic means but whose final goal is the overthrow of the bourgeois class. It's not easy to define. Still there is a difference between attacking a democratic system and a constitutional system. I would rather see it as individuals using violent means to sap the basis of our democratic institutions. In that sense. That could constitute a form of direct threat, but not someone whose actions are aimed at overthrowing one type of constitutional government. There's a difference.

The Chairman: Some people have come here and said that a constitutionally established government is much more precise in a democratic system than in the first case where one can see certain characteristics, if you like. But in the second, where are the characteristics that department officials can follow? Where are they in your opinion? Is it simply a majority vote, for example, is that all it is?

Mr. Cloutier: I see what you mean. We're facing a different problem. You haven't solved it, nor has the McDonald Commission. You say it's more precise, Mr. Chairman. I say on the contrary, it is broader.

It is broader and I think it's also more ambiguous. I think federal jurists have come up against a major difficulty, and I'm sure they intend to do the right thing. But in doing that, this rate will broaden the definition to include exactly situations like the Parti Québécois. We're tired of that.

The Chairman: Can you have a broader definition than that of a democratic system? According to various viewpoints it can be broad, it can be very narrow. It can be just a majority decision, say, on whatever law. It can be all the laws of a municipality, even sanitation laws.

[*Text*]

disons, n'importe quelle loi. Là, ça peut être aussi toutes les lois d'une municipalité, même les lois de la sanitation.

Me Cloutier: Je vous répondrai que c'est à vous de trouver des formules. J'avoue que c'est la difficulté réelle. Sauf que l'autre point sur lequel je voudrais insister, c'est que n'oubliez pas une chose: c'est que la Commission McDonald disait que dans le cas de la subversion révolutionnaire, le Service n'aurait pas le pouvoir d'avoir recours à des moyens comportant intrusion dans la vie privée.

Alors, que l'on donne une définition plus ou moins élastique à la «subversion révolutionnaire», qu'on inclut la Constitution, *a fortiori*, cela ne me dérangera pas trop. Mais, que l'on donne, avec une définition aussi ambiguë, des pouvoirs comportant intrusion dans la vie privée, cela me fatigue, sous de simples soupçons.

Le sénateur Lapointe: Vous savez que les points principaux de l'activité de l'agence seront de surveiller les choses d'espionnage, sabotage, terrorisme et subversion, qui vient en quatrième lieu.

Alors, vous n'avez pas l'intention de vous livrer ni à l'espionnage, ni au sabotage, ni au terrorisme puisque vous dites que vous êtes les plus démocratiques au monde. Alors vous n'avez pas peur de ce côté-là?

Me Cloutier: Pas du tout, madame. Moi je pense qu'au Québec on pourrait faire une loi dans le même style. La sécurité de l'État n'est pas l'apanage exclusif du gouvernement fédéral. L'on pourrait faire une loi semblable. D'ailleurs, si le Québec devient indépendant, on va réglementer ce secteur-là par une loi. C'est ce genre de définition que l'on inclura dans une loi. L'espionnage, sabotage, violence politique, ça va. Je n'ai pas d'objection là-dessus.

Le sénateur Lapointe: C'est seulement le quatrième point, celui de la subversion qui vous fatigue?

Me Cloutier: Cela me fatigue. D'autant plus que l'on donne les moyens comportant «intrusion» dans la vie privée.

Le président: Sénateur Frith.

Le sénateur Frith: Je retourne au début, à titre de clarification. A la page 9 de la présentation de Me Mongeau, je crois, qui a soumis cet aspect, il y a l'expression à la fin, à la dernière ligne:

> Vous vous souvenez que le procureur général du Canada avait prétendu que les dispositions pertinentes . . .

C'est-à-dire, les dispositions qui se trouvent dans l'article 4, j'imagine.

Est-ce que j'ai raison d'assumer que, en ce qui concerne le problème constitutionnel, dans le sens de champ de juridiction, laissée à part la Charte des droits et des libertés pour le moment, qu'en ce qui concerne les champs de pouvoir ou de juridiction législative, que votre attaque se base seulement ou est dirigée contre seulement l'article 4.

Me Mongeau: Oui. En fait, les questions que l'on pose quant à la compétence du gouvernement fédéral d'intervenir, effectivement en cette matière-là, vise la partie IV. Il s'agit des moyens d'action, il s'agit en fait, comme l'on disait tout à

[*Traduction*]

Mr. Cloutier: Well, I would say it's up to you to find the formulas. I admit that's the real difficulty. Except that the other point I would like to insist on; don't forget one thing: the McDonald Commission said that in the case of revolutionary subversion, the service would not have the power to resort to intrusion into private life.

If you define "revolutionary subversion" more or less elastically, if you include the Constitution, *a fortiori*, I wouldn't be too upset. But a definition as ambiguous as this, with powers of intrusion into private life, I'm tired of that. And on simple suspicion.

Senator Lapointe: You know that the main areas of the agency's activity will be surveillance of espionage, sabotage, terrorism and subversion which comes fourth.

You don't intend to take up espionage or sabotage or terrorism, since you say you're the most democratic people in the world. You're not afraid there?

Mr. Cloutier: Not at all, Madam. We could pass the same kind of law in Quebec. National security is not the exclusive domain of the federal government. We could pass a similar law. Besides, if Quebec becomes independent, we will. This kind of definition will be included. Espionage, sabotage, political violence, fine. I have no objection.

Senator Lapointe: It's only the fourth point, subversion, that makes you weary?

Mr. Cloutier: Yes it does. Especially since they give powers of intrusion into private life.

The Chairman: Senator Frith.

Senator Frith: I'd like to come back to the beginning, on a point of clarification. On page 9 of Mr. Mongeau's presentation, I think he brought up this point. The last line:

> "You remember that the Attorney General of Canada had claimed that the provisions pertaining . . ."

That is, the ones in Clause 4, I imagine.

Am I right in assuming that in what concerns the constitutional problem, in the area of jurisdiction, leaving aside the Charter of Rights and Freedoms for the moment, in what concerns areas of power or legal jurisdiction, that your attack is based on or directed only against Clause 4?

Mr. Mongeau: Yes, in fact, the questions being asked on the competence of the federal government to intervene in that matter are aimed at Part IV. It talks about means of action, about what we were just saying, legal acts that are called

[*Text*]

l'heure des poursuites dites «enquêtes». C'est l'administration de la justice. Cette partie-là, nous contestons son pouvoir.

Le sénateur Frith: Les articles 81 et 82 de la Constitution touchent seulement cet aspect, mais simplement en ce qui concerne la partie IV. En ce qui concerne la Charte des droits et libertés, c'est l'article 8; c'est une autre chose, n'est-ce pas?

Me Cloutier: Si vous le permettez, sénateur Frith, je voudrais ajouter quelque chose sur cette affaire que je pense importante.

Par exemple, dans le projet de loi le gouvernement fédéral, là, si j'ai bien compris la position du gouvernement fédéral—d'ailleurs, c'est exprimé depuis une dizaine d'années—il dit: L'on reconnaît que les provinces ont juridiction en matière d'administration de la justice. Cependant, nous disons que nous avons un pouvoir concurrent, on a un pouvoir complet. Si je comprends bien la position du gouvernement fédéral depuis une dizaine d'années—il nous dit: On admet que les provinces ont juridiction en matière d'administration de la justice.

Nous, à cause de l'article 91(27), notre juridiction se doit criminelle; nous prétendons que nous avons tous les moyens pour légiférer de façon complète. Comme il y a une théorie en droit constitutionnel qui dit que la loi fédérale est prépondérante sur la loi provinciale, ils peuvent envahir le champ de l'administration, ils peuvent gruger le champ de l'administration provinciale par petits morceaux.

Ils commencent à le faire avec le projet de loi. Ils disent que pour tous les crimes dans le Code criminel qui concernent la sécurité nationale, désormais, ça va être le procureur général du Canada qui va le faire.

Alors s'il fallait que l'on accepte cela, ça veut dire que dans une deuxième étape, rien n'empêcherait le gouvernement fédéral de dire: Tous les crimes dans le Code criminel, ça va désormais être le procureur général du Canada qui va avoir le monopole, un pouvoir complet de poursuite et ça va être la GRC qui va avoir le monopole des enquêtes.

Ceci veut dire, à toute fin pratique, la disparition des forces de police sur le territoire du Québec. Ils vont simplement là pourquoi? Pour faire respecter les lois provinciales et les règlements municipaux. La GRC va avoir le monopole des enquêtes et le procureur général du Canada va avoir le monopole des poursuites. Vous comprenez à quel point c'est dangereux, si on admet ce principe-là?

Le sénateur Lapointe: Vous allez loin, là, vous.

M. Simard: Le gouvernement fédéral va loin depuis quelques années, madame le sénateur.

Le sénateur Lapointe: Oui, mais c'est très hypothétique.

Me Cloutier: C'est hypothétique, mais disons que l'on ne peut pas se permettre d'admettre un principe comme celui-là. A notre avis, il est dangereux au départ.

Le sénateur Frith: Cela touche également la partie IV en général, n'est-ce pas? Là, ce n'est pas une question d'essayer de créer un piège ou quoi que ce soit—c'est seulement pour vraiment comprendre qu'en ce qui concerne un défit, disons constitutionnel, basé sur les champs de juridiction, c'est la partie IV qui est attaquée.

[*Traduction*]

"Investigations." It's the administration of justice. We do contest the power of that part.

Senator Frith: Articles 81 and 82 of the Constitution just touch that aspect, but only with respect to Part IV. In what concerns the Charter of Rights and Freedoms, it's Clause 8, isn't it? And that's something else.

Mr. Cloutier: With your permission, Senator Frith, I would like to add something on that question which I think is important.

For example, in the bill the federal government—if I understand the federal government's position in this, and it has been expressed for a dozen years—says: We recognize that provinces have jurisdiction in the administration of justice. Now we're saying that we have a concurrent power, a complete power. If I understand the position of the federal government for the last ten years or so—they say: We admit that provinces have jurisdiction in the administration of justice.

Because of Article 91.27, our jurisdiction must be criminal, and we claim that we have every power to legislate completely. Since there is a theory in constitutional law that federal law takes precedence over provincial law, they can invade the field of administration and take away the area of provincial administration in little bites.

They're starting to do it with this bill. They all say that crimes in the Criminal Code concerning national security from now on, the Attorney General of Canada will take care of them.

If we were forced to accept that, it would mean that at a second stage nothing would prevent the federal government from saying: All crimes in the Criminal Code, from now on the Attorney General of Canada will have a monopoly on them, complete power of legal action and the RCMP will do all the investigations.

To all intents and purposes, that means the disappearance of police forces in the province of Quebec. What are they there for? To enforce provincial laws and municipal by-laws. The RCMP will have a monopoly on investigations and the Attorney General of Canada will have a monopoly on prosecutions. Do you understand how dangerous it would be if we admit that principle?

Senator Lapointe: You're going far, there.

Mr. Simard: The federal government has been going far for some years now, Madam Senator.

Senator Lapointe: Yes, but it's very hypothetical.

Mr. Cloutier: It's hypothetical, but let us say we cannot allow ourselves to admit such a principle. In our opinion, it's dangerous from the start.

Senator Frith: This also touches Part IV in general, doesn't it? It's only—this isn't a question of trying to create a trap or whatever—it's only really to understand that in what concerns a challenge, call it constitutional, based on areas of jurisdiction, it's Part IV that is being attacked.

[*Text*]

Me Cloutier: Exactement.

Le sénateur Frith: Les autres aspects, en ce qui concerne la Charte des droits et libertés et l'article 21, etc.?

Me Cloutier: Exactement.

Le sénateur Frith: Également, à la page 22—peut-être que j'ai mal compris, disons, la direction de votre proposition.

Le sénateur Lapointe: En attendant . . .

Le sénateur Frith: Oui, allez-y, en attendant . . .

Le sénateur Lapointe: En attendant, je voudrais dire juste une blague. En attendant que le sénateur Frith trouve ce qu'il a demandé, je dis que vers la fin, vous avez un «climax», très bien organisé. Ça vient de plus en plus énergique, jusqu'à la fin. Vous commencez d'une façon très calme et plus ça va, plus vous devenez nerveux. Est-ce que c'était voulu ou bien si c'était . . .

M. Simard: C'est l'admiration d'une pensée éditorialiste?

Me Cloutier: Quand j'étais journaliste, madame—moi aussi j'ai été journaliste comme vous—j'ai commencé ma carrière au *Montréal Matin*, qui est maintenant disparu et on appelait cela «le punch», vous vous en souvenez, le «punch», de la nouvelle!

Le sénateur Frith: C'est la troisième ligne de la page 22.

> La définition de la subversion combinée avec l'article 22 est donc pour nous inacceptable,

Je n'ai pas très bien compris.

> La définition de la subversion . . .

Laquelle? Laquelle définition de la subversion?

Me Cloutier: De la subversion révolutionnaire de l'article 2d), monsieur le sénateur, la subversion révolutionnaire.

Le sénateur Frith: C'est exactement pour cette raison parce que l'on n'utilise pas le mot «subversion» n'est-ce pas? C'est-à-dire, selon vous, dans ce projet de loi, il existe une définition de subversion, cette définition se trouve dans «d)». Le mot «subversion», n'est pas défini.

Me Cloutier: Non, vous avez raison monsieur le sénateur. Mais, dans la Commission McDonald, dans la quatrième menace, on faisait référence à la subversion révolutionnaire.

Le sénateur Frith: C'est-à-dire que vous trouvez dans le rapport de la Commission McDonald une sorte de définition de «subversion». Les expressions, les mots utilisés sont comme les mots utilisés ici. Cela va très bien.

Me Cloutier: Exactement, monsieur le sénateur.

Le sénateur Frith: C'était quelque chose qui me gênait un peu. C'est le fait qu'il n'existe pas une définition de «subversion». On utilise le mot «subversion». On l'utilise très souvent et j'ai l'impression que peut-être vous avez trouvé une définition exacte du mot «subversion», dans le texte, qui m'a échappée.

Pour terminer, peut-être comme corrolaire de ce que vous avez discuté avec le sénateur Lapointe, si on ajoute une expression comme «par les moyens violents», quelque chose comme cela si l'on échange, disons le mot «constitution», ou «l'idée constitutionnelle», avec «l'idée institution démocrati-

[*Traduction*]

Mr. Cloutier: Exactly.

Senator Frith: The other aspects, in what concerns the Charter of Rights and Freedoms and Clause 21, etc.?

Mr. Cloutier: Exactly.

Senator Frith: Also on page 22—perhaps I've misunderstood the point of your proposal.

Senator Lapointe: Meanwhile . . .

Senator Frith: Yes, go ahead; meanwhile . . .

Senator Lapointe: Meanwhile, I'd just like to tell a joke. Until Senator Frith finds what he asked, I say towards the end you have a "climax" very well organized. It came out more and more towards the end. You start very calmly and the more you go on, the more you get nervous. Was that intended or was it . . .

Mr. Simard: Is that the admiration of an editor's thought?

Mr. Cloutier: When I was a journalist, Madam, because I was one just like you, I began my career with *Montréal Matin* which has now disappeared, and we called that "le punch," you remember, the punch line of the news story.

Senator Frith: There, it's on the third line of page 22.

> "The definition of subversion combined with Clause 22 is thus unacceptable to us."

I don't understand.

> "The definition of subversion . . .

What definition of subversion?

Mr. Cloutier: Of revolutionary subversion in Clause 2(d), Senator, revolutionary subversion.

Senator Frith: Isn't that exactly why they don't use the word "subversion"? According to you this bill contains a definition of subversion in subclause (d). The word "subversion" is not defined.

Mr. Cloutier: No, you are right, Senator. But in the McDonald Commission, in dealing with the fourth threat, they referred to revolutionary subversion.

Senator Frith: Does that mean you find in the McDonald Commission report a sort of definition of "subversion". The expressions, the words used are like the words used here. That's fine.

Mr. Cloutier: Exactly, Senator.

Senator Frith: This was something that bothered me a bit. It's the fact that there is no definition of "subversion". We use the word "subversion". We use it very often and I have the impression that maybe you've found an exact definition of the word "subversion" in the text that escaped me.

To conclude, perhaps as a corollary to what you discussed with Senator Lapointe, if we add an expression like "by violent means," something like that, if we exchange, say, the word "constitution" or the idea of constitution with the idea of a democratic institution, that changes most of your positions, if I understand correctly.

[*Text*]

que», cela change la plupart de vos positions, si je comprends bien.

Si j'ai bien compris, encore une fois votre position fondamentale, c'est qu'avec une telle définition, l'on peut peut-être justifier ou en tous les cas comprendre une certaine «paranoïa,» parmi le Parti québécois, n'est-ce pas?

Me Cloutier: Moi je vous dis que la «paranoïa» a plutôt existée de l'autre côté, jusqu'à maintenant, monsieur le sénateur.

Le sénateur Frith: je comprends exactement ça. Il y a peut-être un aspect mutuel dans ce sens-là.

Me Cloutier: Moi, je n'appellerais pas cela de la «paranoïa», monsieur le sénateur. J'appelle cela des mesures minimum de protection, je pense.

Le sénateur Frith: Est-ce que, par exemple, et encore une fois si j'ai bien compris, si l'on peut changer la direction de cette définition, et l'idée fondamentale de cette définition avec une expression comme «institution démocratique», et avec peut-être l'idée des moyens violents, on peut peut-être, pour citer ou pour paraphraser, s'il y a une expression comme celle-là en anglais, on peut dire «Messieurs et Mesdames du Parti québécois, du calme!»

Me Cloutier: Si vous en arrivez avec une définition beaucoup plus intelligente et précise, l'on dirait: très bien pour cette partie là. Il ne faut pas oublier une chose: Je ne suis pas d'accord, et je l'ai dit dans mon mémoire, à l'effet que l'on donne les pouvoirs à la nouvelle agence d'avoir recours à des moyens comportant intrusion dans la vie privée pour cette question-là aussi.

Le sénateur Frith: Avec un changement de définition?

Me Cloutier: Même avec un changement de définition; vous relirez le rapport de la Commission McDonald. Il me semble que c'est assez clair.

Le sénateur Lapointe: Vous n'avez pas confiance du tout dans les juges qui vont accorder les mandats. Vous trouvez qu'il n'y a pas là de jugement?

Me Cloutier: Je l'ai dit dans mon texte, madame le sénateur. Seulement 17 p. 100 des mandats au Québec sont légaux. Seulement 17 p. 100, selon une étude de la Commission de réforme du droit.

Le sénateur Lapointe: C'est au Québec, ça?

Me Cloutier: Dans d'autres provinces, ça varie. Cela varie je pense de 17 à 98 p. 100 en Colombie-Britannique. Dans d'autres province, ça peut être moins aussi, mais ça peut être plus.

Le sénateur Frith: Peut-être, qu'en ce qui concerne ce deuxième aspect, votre recommandation c'est que ce soit n'importe quelle définition de subversion ou même espionnage ou même autres menaces, c'est que vous ne croyez pas qu'une agence telle que créée ici, doive avoir les pouvoirs qui se retrouvent dans les stipulations de l'article 22?

Me Cloutier: Pas dans le cas de subversion.

Le sénateur Frith: Mais dans le cas d'espionnage?

[*Traduction*]

If I have understood correctly, again your fundamental position is that with such a definition, we can maybe justify or in any case understand a certain paranoia among the Parti Québécois, is that correct?

Mr. Cloutier: I would say, Senator, that until now the paranoia has mostly been on the other side.

Senator Frith: I understand exactly. There's maybe a mutual aspect to this.

Mr. Cloutier: I wouldn't call it paranoia, Senator. I call it minimal measures of protection, I think.

Senator Frith: For example, and again if I understand correctly, if we can change the direction of this definition and the fundamental idea of this definition for an expression like "democratic institution," and maybe with the idea of violent means, we could perhaps quote or paraphrase, if there is an expression like that in English, we could say "Ladies and gentlemen of the Parti Québécois, let's be a little more cool, calm and collected!"

Mr. Cloutier: If you come with a much more intelligent and precise definition, we would say, Okay for that part. We mustn't forget one thing where I don't agree and said so in my brief, that it gives powers to the new agency to intrude into private life on that question too.

Senator Frith: With a change of definition?

Mr. Cloutier: Even with a change of definition. Reread the McDonald Commission report. It seems quite clear to me.

Senator Lapointe: You therefore have no confidance at all in judges who will issue the warrants? You think there is no judgement?

Mr. Cloutier: I have said so in my text, Madam Senator. Only 17 per cent of the warrants in Quebec are legal. 17 per cent, and that's a study of the Law Reform Commission.

Senator Lapointe: That's in Quebec?

Mr. Cloutier: It varies in other provinces. I think it varies from 17 to 98 per cent in British Columbia. In other provinces it can be more or less.

Senator Frith: Perhaps in what concerns this second aspect, your recommendation is that no matter what definition of subversion or even espionage or other threats, you don't believe an agency as created here should have the powers found in the provisions of Clause 22?

Mr. Cloutier: Not in the case of subversion.

Senator Frith: But in the case of espionage?

[*Text*]

Me Cloutier: Oui, en autant que le pouvoir de mandat soit beaucoup plus balisé dans le sens que la Commission McDonald le voulait. C'est-à-dire qu'il y a des critères qui soient inscrits dans la loi et non pas imposés par règlement.

Le sénateur Frith: En ce qui concerne la subversion et le terrorisme, pas seulement pour quelque chose de l'étranger, mais également le terrorisme, disons, et l'espionnage domestique?

Me Cloutier: Les trois premières catégories, monsieur le sénateur. J'admettrais que l'on puisse avoir recours à l'article 22 à condition que l'article 22 soit modifié dans le sens où la Commission McDonald le voulait.

Le président: Sénateur Riley?

Le sénateur Riley: Je crois que c'est dans la présentation de Me Bélanger, à la page 6, deuxième paragraphe, troisième ligne.

> Le passé étant garant de l'avenir, et compte tenu des faits et événements qui ont abouti à la présentation du projet de loi C-157, il ne fait pas de doute dans notre esprit que l'article 14 vise directement le Parti québécois et ses membres.

Pour moi, c'est bien exagéré cela; pour moi, c'est visé vers n'importe quelle personne, n'importe quel groupe qui menace la sécurité du Canada.

Me Bélanger: Bien sûr, monsieur le sénateur, le projet de loi est rédigé dans des termes généraux ou effectivement, il vise en apparence ce que nous voulons exprimer par là.

C'est que l'acheminement qui a été suivi historiquement au cours des dernières années et qui a abouti finalement à l'adoption de ce projet de loi;—là je vous réfère, on pourrait commencer en 1970, aux faits qui ont été à un moment donné mis en lumière quant à certains agissements illégaux de la GRC. Il y a la Commission Keable, la Commission McDonald et je pense qu'il faut être réaliste. Il y a ce projet de loi d'aboutissement, de cet acheminement qui a mis en lumière des gestes illégaux qui, pour une grande part, s'adressaient ou étaient dirigés contre le Parti québécois ou ses membres.

Quand on lit ce projet de loi, ce que l'on doit constater, c'est que l'on s'apprête à légaliser—ou ce que l'on cherche à faire, à toutes fins pratiques—c'est à légaliser les choses qui se sont produites au cours des cinq ou six dernières années, ni plus ni moins. Or on sait que ces choses qui ont été mises en lumière visaient, pour une grande part, le Parti québécois et ses membres. C'est dans ce sens que nous disons que ce projet de loi sous le couvert, évidemment de combattre et là l'on parlait de «subversion», mettons-les entre guillements, toute forme de «subversion» en quelqu'endroit du pays—ce projet de loi, dis-je, a comme première source les faits dont je viens d'exposer.

Ce cheminement historique, a comme première source de se mettre désormais à l'abri de toute poursuite criminelle entre autres, dans le cas d'actes similaires à ceux qu'on a connus dans le cours des dernières années.

Le sénateur Lapointe: Vous êtes à l'abri dans l'article 14.(3):

[*Traduction*]

Mr. Cloutier: Yes, as long as the power of the warrant is much more clearly marked in the sense the MacDonald Commission wanted it. That is, that there be criteria prescribed in the act and not by regulation.

Senator Frith: Concerning subversion and terrorism, not only something from a foreign country, but also domestic terrorism, say, and espionage?

Mr. Cloutier: The first three categories, Senator. I would admit that we might resort to Clause 22 on condition that it is amended in the sense that the MacDonald Commission wanted it.

The Chairman: Senator Riley?

Senator Riley: I think it's in Mr. Bélanger's presentation, on page 6, second paragraph, third line.

> The past being the guarantee of the future, and considering the facts and events that led up to the presentation of Bill C-157, there is no doubt in our mind that Clause 14 is directly aimed at the Parti Québécois and its members.

I find that quite exaggerated, because to me it's aimed at anybody or any group that threatens the security of Canada.

Mr. Bélanger: Of course, Senator, the bill is written in general terms or in fact it does seem to be aimed at what we mean by that.

It's that the steps that have been taken historically over the last few years and which finally led up to the drafting of this bill—I refer you, we could start in 1970, the facts that came to light at a certain time about a number of illegal actions by the RCMP. There was the Keable Commission, the McDonald Commission, and I think we have to be realistic. This bill is the last of a series of steps which brought to light illegal acts, which for the most part were addressed to or directed against the Parti Québecois or its members.

When you read this bill, you have to realize that they're getting ready to legalize—or trying, for all practical purposes—to legalize things that have happened over the last five or six years, neither more nor less. We know that these things that came to light were aimed, in large measure, at the Parti Québécois and its members. It's in this sense that we say that this bill—under cover, obviously, of fighting, and there they talked of "subversion", in quotes, any kind of "subversion" in any part of the country—has as its primary souce the facts I have just presented.

These historic steps have as their primary source the shielding from any criminal prosecution, among others, in the case of similar acts to those we have known in the course of the last few years.

Senator Lapointe: But you are shielded in Clause 14(3):

[*Text*]

(3) La présente loi n'autorise pas le service à enquêter sur une personne ou un groupe de personnes pour le seul motif de leur participation à des actes légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord.

Ce n'est pas assez, ça?

M. Bélanger: Ce que nous faisons, c'est plus que la défense d'une cause, c'est plus qu'une protestation et c'est plus qu'un désaccord, madame. Nous prenons l'indépendance du Québec . . .

Le sénateur Lapointe: C'est seulement que du «parlage», ça?

M. Bélanger: C'est plus que du «parlage». Je pense qu'il s'est produit des événements assez importants dans les dernières années qui montrent que c'est plus que du «parlage».

Il y a quand même eu un référendum. On sait qu'il y a un gouvernement au Québec, actuellement, qui prône l'indépendance. On sait qu'il y aura prochainement des élections à l'occasion desquelles les électeurs vont aussi se prononcer. Ça pourrait prendre aussi d'autres formes. C'est plus que du «parlage», ça, madame.

Le sénateur Lapointe: C'est du «parlage», ce ne sont pas des actes violents.

M. Bélanger: Mais où voyez-vous le mot «violent», dans le texte de loi. Je ne l'ai pas vu dans le texte de loi.

Le sénateur Lapointe: L'article 14(3) vous protège contre le «parlage» aussi. Alors, vous pouvez parler tant que vous voudrez.

M. Bélanger: Madame, c'est plus que du «parlage». Il y a des gestes, des actions posés par le Parti québécois. Il y a des actions qui sont posées par les membres du Parti québécois qui forment actuellement le gouvernement du Québec.

Le sénateur Lapointe: Ce n'est pas violent, c'est légitime.

M. Bélanger: Le projet de loi ne se limite pas qu'aux actes violents. On vient justement d'avoir un dialogue entre Me Cloutier et le sénateur Frith sur ce sujet.

Je ne vois pas dans l'article 2 ni dans l'article 14 le mot «violent», dans les deux articles que je cite, que j'analyse.

Le sénateur Lapointe: Au paragraphe 3 de la loi, ceci empêche le Service de vous toucher, si vous ne faites pas de choses violentes. C'est le négatif, voyez-vous, au lieu d'être positif. La phrase est plutôt négative.

M. Bélanger: Est-ce que c'est une activité légitime? Pouvez-vous nous garantir que ce service de sécurité considérera comme une activité légitime une activité d'un groupe organisé qui prône un changement constitutionnel aussi important que la souveraineté d'une partie aussi importante que représente le Québec dans le Canada?

Le sénateur Lapointe: Vous le faites depuis 15 ans.

M. Bélanger: Oui. Là on a vu ce que cela a donné dans les dernières années. On s'est autorisé de ces mêmes principes pour commettre des actes criminels, pour commettre des intrusions dans la vie privée des gens.

[*Traduction*]

(3) Nothing in this Act authorizes the Service to investigate the affairs or activities of any person or group of persons solely on the basis of the participation by that person or group in lawful advocacy, protest or dissent.

Isn't that enough?

Mr. Bélanger: What we're doing is more than advocacy, it's more than protest and it's more than dissent, Madam. We are taking the independence of Quebec . . .

Senator Lapointe: That's just talk, isn't it?

Mr. Bélanger: It's more than talk. I think fairly important events have happened in the last few years which show that it's more than talk.

We have had a referendum. We know that there is a government in Quebec now that is in favour of independence. We know that there will shortly also be elections where the electors are also going to declare their opinion. It might also take other forms. It's more than talk, Madam.

Senator Lapointe: It's talk; these aren't violent acts.

Mr. Bélanger: But where do you see the word «violent» in the text of the bill? I haven't seen it, not in the text.

Senator Lapointe: Clause 14(3) protects you against talk, too. So you can talk as much as you like.

Mr. Bélanger: Madam, it's more than talk. There are acts, there are actions taken by the Parti Québécois. There are actions taken by members of the Parti Québécois who now form the Quebec government.

Senator Lapointe: But that's not violent, that's legitimate.

Mr. Bélanger: But the bill is not only limited to violent acts. We have just had a dialogue between Mr. Cloutier and Senator Frith on the subject.

I don't see the word "violent" in Clause 2 or Clause 14. In the two clauses I mention, which I have studied.

Senator Lapointe: In Subclause 3 of the bill, that prevents the Service from touching you if you don't commit violent acts. It's in the negative, you see, instead of being positive. The sentence is in the negative.

Mr. Bélanger: Is it a legitimate activity and can you guarantee that this security service will consider legitimate the activity of an organized group that is in favour of a constitutional change as significant as the sovereignty of a part of Canada as important as Quebec?

Senator Lapointe: You've been doing it for 15 years.

Mr. Bélanger: Yes, and we've seen what that gave rise to in the last few years. These same principles have authorized people to commit criminal acts, to intrude into people's private life.

[*Text*]

Le sénateur Lapointe: C'est ce que l'on veut corriger et là, vous êtes fâché!

M. Bélanger: Ce que nous disons, c'est que nous ne voyons rien dans ce projet de loi qui nous met plus à l'abri. Au contraire, on vient sanctionner ce pouvoir discrétionnaire qui n'existait même pas avant ce projet de loi-là.

Le sénateur Lapointe: C'est uniquement une barrière de surveillance.

M. Bélanger: On vient donner une bénédiction à l'arbitraire, à la décision unilatérale de certaines personnes de décider un beau matin qu'ils soupçonnent la commission d'actes criminels, des intrusions dans la vie privée des gens.

Le sénateur Lapointe: Toutes les barrières que l'on pose, c'est-à-dire celles des juges, le rapport du directeur, le rapport de l'inspecteur général, le contrôle du comité de surveillance, le rapport au solliciteur général, le rapport au Parlement qui probablement peut-être si c'est révisé, produira le rapport à un comité parlementaire, ce n'est pas suffisant, cela pour vous donner une certaine sécurité?

M. Cloutier: Si vous le permettez, je vais répondre. Ce sont d'abord des mécanismes de surveillance après le fait. Ce ne sont pas des mécanismes de surveillance avant le fait.

Le sénateur Lapointe: C'est dans la loi.

M. Cloutier: Bien, enfin, quelle protection dans la loi existe pour des gens qui peuvent se plaindre directement d'avoir reçu la visite de policiers, ou de se faire ouvrir le courier? Il n'y en a pas. C'est seulement après le fait.

Le président: Ça, c'est dans la loi.

M. Cloutier: L'article 14.(3), vous avez raison, l'article 14.(3) pourrait être une clause protectrice, c'est sûr. Tout va dépendre de l'interprétation que le directeur du Service va en faire en vertu de l'article 6.(3). On donne l'indication dans l'article 6.(3) au nouveau directeur de l'agence de choisir les cibles.

Je vous rappelle que l'article 14.(1) parle de soupçons, alors que la directive du cabinet parlait de motifs raisonnables et plausibles. C'est peut-être de la sémantique en droit, mais il y a une différence entre «soupçonner quelqu'un» et «avoir des motifs raisonnables et probables de soupçonner». Ce n'est pas la même chose du tout.

Alors, simplement, l'on déclenche tout le mécanisme du service, sous la simple foi d'un soupçon; lorsque l'on compare la règle du soupçon avec la définition de la subversion, qui est ambiguë, cela va suffir à déclencher le mécanisme du Service, même si l'article 14.(3) est là.

Le sénateur Lapointe: Monsieur Simard, avant que vous nous quittiez, votre conclusion dit que l'on veut instaurer au Canada une loi permanente des mesures de guerre, êtes-vous sérieux?

M. Simard: Bien, c'est certain. Je pense que l'expérience nous l'a prouvé, au cours des six dernières années. Il faut lire, madame Lapointe, et je vous invite à le faire, les transcriptions des comparutions devant la Commission Keable et la Commission McDonald, sur ce qui s'est produit depuis dix ans. Si vous

[*Traduction*]

Senator Lapointe: That's what we want to correct, and you're angry!

Mr. Bélanger: What we are saying is that we see nothing in this bill that protects us. On the contrary, it's going to sanction this discretionary power that didn't even exist before this bill.

Senator Lapointe: It's just a monitoring safeguard.

Mr. Bélanger: It gives a blessing to arbitrary, unilateral decisions by certain persons; one fine day they can decide who they suspect of committing criminal acts and they can intrude into people's private life.

Senator Lapointe: All the safeguards we set up, that is, judges, the directors's report, the Inspector Gen's report, the Review Committee's control, the Solicitor General's report, the report to Parliament which will probably, if it's revised, produce a report to a parliamentary committee, isn't that enough to give you some feeling of security?

Mr. Cloutier: With your permission I will reply. First, these are after-the-fact review mechanisms, not before the fact.

Senator Lapointe: It's in the bill.

Mr. Cloutier: Yes, well, what protection is there in the bill for people who can complain directly that they've been visited by policemen, that or having their mail opened? There is none. It's only after the fact.

The Chairman: That is in the bill.

Mr. Cloutier: You're right, Clause 14(3) could be a protective clause, certainly. It will all depend on the interpretation the director of the service puts on it by virtue of Clause 6(3). That clause allows the new agency director to chose the targets.

I would remind you that Clause 14(1) speaks of suspicions, whereas the 1975 Cabinet Directive spoke of reasonable and probable grounds. This may be legal semantics, but there is a difference between "suspecting someone" and "having reasonable and probable grounds for suspecting". It's not at all the same thing.

So, simply on the basis of suspicion they unleash the whole machine of intelligence service, and when you compare the rule of suspicion with the definition of subversion, which is ambiguous, that will be enough to unleash the machine, even if Clause 14(3) is there.

Senator Lapointe: Mr. Simard, before you leave us, your conclusion says that they want to establish a permanent War Measures Act in Canada. Are you serious?

Mr. Simard: Definitely. I think experience has shown us that over the last ten years, Madam Lapointe, you should read, and I invite you to do so, transcripts of appearances before the Keable and McDonald Commissions, on what has been going on for ten years. If you accept our version of things, the

[*Text*]

acceptez notre version des choses, c'est-à-dire que le projet de loi actuel ne fait que légaliser la pratique des dix dernières années, c'est, en fait, l'équivalence d'une loi des mesures de guerre, c'est-à-dire la permission au pouvoir exécutif, pour des raisons d'État, et on sait ce que veut dire, dans tous les pays du monde, la notion de «raison d'État»: cela permet au pouvoir exécutif et à ses forces policières d'intervenir contre les citoyens, des citoyens qui, dans notre cas, sont réunis dans un parti politique pour défendre une cause que nous croyons légitime. De plus, en ce sens-là, je pense que, effectivement, M. Trudeau avait promis, après 1970, de ne jamais plus invoquer la Loi des mesures de guerre telle qu'elle était, trop imparfaite, et qu'il arriverait avec un projet de changements. Je pense que la loi C-157 répond à peu près justement aux intentions du premier ministre. Elle est une nouvelle loi des mesures de guerre et, en ce sens-là, elle est extrêmement dangereuse.

Le président: Ce n'est pas vrai.

Le sénateur Lapointe: Vous êtes complètement dans l'erreur.

Le président: Pas vrai!

Le sénateur Riley: Je vais dire sincèrement que je suis certain que vous êtes un peu trop sensible, comme membre du Parti québécois, à l'article 14.

M. Bélanger: Voulez-vous répéter? Est-ce que c'est une question que vous me posez?

Le sénateur Riley: Je crois que vous êtes un peut trop sensible à l'article 14.

M. Mongeau: A l'article 14?

M. Bélanger: Monsieur le sénateur, quand vous avez eu des proches et des amis intimes qui ont connu des situations comme celles que l'on a pu connaître au Québec en 1970, et durant les années qui ont suivi, je pense que vous comprendrez que, devant des textes comme celui-là, on soit peut-être plus sensible que d'autres qui n'ont pas vécu de telles situations, ou des proches qui ont vécu des situations difficiles, absolument injustifiées et injustifiables, et qu'on veut s'assurer, à tout prix, que des situations comme celles-là ne se reproduiront pas sous le couvert, cette fois, de la légitimité et de la légalité.

Le président: Alors, messieurs, si je peux poser quelques questions.

D'abord, je ne dis pas que c'est une loi sur les mesures de guerre, à mon avis, parce que le pouvoir exécutif est transféré du Parlement à l'exécutif par la Loi des mesures de guerre. Cela ne se fait pas ici du tout, du tout, du tout. Mais, disons, franchement je suis d'accord avec vous et je pense que c'est pour cela que plusieurs sénateurs n'ont pas posé de questions là-dessus, certains articles ne sont pas bien rédigés, pour dire le moins. Alors, seulement quelques questions.

J'ai signalé la difficulté qu'il y a entre un système démocratique et, disons, un système constitutionnellement établi. Vous n'êtes pas heureux, non plus, je le soupçonne, avec le mot «subvension» tout simple. Dans ce cas, nous ne sommes pas prêts à faire—oui, je suis d'accord avec vous.

Maintenant, dans la définition utilisée par la Commission McDonald, dont elle dit qu'il n'y aura pas de mandat, d'après

[*Traduction*]

present bill only legalizes practices of the last ten years. It is in effect the equivalent of a War Measures Act: permission for the executive power, for reasons of state, and we know what "reasons of state" means in every country in the world, it allows the executive power and its police forces to intervene against citizens, who, in our case, have joined together in a political party to defend a cause which we think is legitimate. Moreover, in that sense, I think actually that Mr. Trudeau promised after 1970 never to invoke the War Measures Act again, as it was, which was all too imperfect, and that he would come up with proposed changes. I believe Bill C-157 just about matches the Prime Minister's intentions. It's a new War Measures Act, and in that sense it is extremely dangerous.

The Chairman: That's not true.

Senator Lapointe: You are completely in error.

The Chairman: Not true!

Senator Riley: I will say sincerely that I'm sure you are a bit too sensitive, as a member of the Parti Québécois, about Clause 14.

Mr. Bélanger:: Would you repeat that? Are you asking me a question?

Senator Riley: I think you are a bit too sensitive about Clause 14.

Mr. Mongeau: About Clause 14?

Mr. Bélanger:: Senator, when you have had acquaintances and close friends who have gone through situations like those that happened in Quebec in 1970, and in the following years, I think you will understand that faced with texts like this, we are maybe more sensitive than others who have not gone through such situations, we or our friends who have gone through difficult experiences, absolutely unjustified and unjustifiable, we want to be assured at all cost that situations like that will never repeat themselves under cover, this time, of legitimacy and legality.

The Chairman: So gentlemen, if I may ask a few questions.

First, I wouldn't say it's a War Measures Act, in my opinion, because that act transferred executive power from Parliament to the executive. That is not the case here at all. But let us say frankly I agree with you and I think that is why several senators have not asked any questions. A number of clauses are not well written, to say the least. So I would just like to ask a few questions.

I mentioned the difficulty there is in distinguishing between a democratic system and a constitutionally established system. You are not happy either, I suspect, with the word "subversion" by itself. In this case, we are not ready to—yes, I agree with you.

Now, in the definition used by the McDonald Commission, where it says that there will be no warrant, according to

[*Text*]

la section 22, elle n'utilise pas le mot «violence». Sa définition est beaucoup plus large. C'est vraiment une définition de «subversion». De plus, c'est une définition plus large, d'après moi que (2.d). Alors, si on utilise l'idée de violence, est-ce que, d'après vous, ce serait acceptable d'utiliser les pouvoirs de la section 22 avec l'amélioration que vous avez peut-être constatée parmi les soumissions des autres témoins—disons une cause sérieuse, une participation par les juges, et tout cela.

M. Bélanger: Monsieur le président, je vais donner une partie de la réponse.

D'abord, nous ne sommes pas venus ici pour réécrire ce projet de loi-là, ou soumettre de nouveaux textes. Nous y avons trouvé suffisamment d'imperfections. Toutefois, ce que je veux ajouter, c'est que nous ne nous sommes jamais définis, et je ne crois pas que personne ne puisse nous définir comme des gens, ou un organisme, un parti politique violent. Alors, que l'on introduise cette notion de violence, à partir de cette affirmation que je viens de faire, vous pouvez en tirer vos conclusions. Je n'en conclus pas pour autant que le problème serait entièrement réglé.

Le président: Je ne tente pas de provoquer une réaction à la section, je veux seulement comprendre.

M. Bélanger: Je vais répondre à cette question-là. Si vous utilisez le mot «violence», dans le paragraphe d), cela revient au même, finalement, que le paragraphe c), parce que, dans le paragraphe c), on parle de violence politique. Et, dans le paragraphe *c*), moi je suis d'accord qu'il y ait des moyens comportant atteinte à la vie privée. Tous les États le font, en autant que ce soit balisé, comme je le dis. Ce que la Commission McDonald voulait faire avec le paragraphe d), ce n'est pas de prévoir des actes violents, c'était d'essayer d'obtenir une certaine surveillance, une connaissance «at large»—pour employer une expression anglaise—de ceux qui pouvaient, ou qui prônaient des idées révolutionnaires, c'est-à-dire des gens qui, par exemple, comme les partis communiste et marxiste qui veulent le renversement de la démocratie. En bout de compte, c'était cela, finalement, l'essence du paragraphe d). La violence, comme telle, est prévue au paragraphe c). Alors, votre question . . .

Le president: Non, pas complètement, monsieur, parce que la violence contre les gens et la propriété, mais non pas la violence contre les institutions. Il y a, comme vous le savez très bien, dans le Code criminel, quelques sections là-dessus. Franchement, je ne suis pas très confortable avec l'idée, même en français, de la violence politique. Je trouve que c'est un mot un peu comme la «subversion», c'est un peu trop étendu. Mais, on n'essaie pas de faire la rédaction. Pensez seulement à quelques questions, lesquelles je pense sont importantes.

M. Simard: Je m'excuse de vous interrompre, monsieur le président, car je dois vous quitter. Je vous remercie de votre attention.

Le président: Merci beaucoup. Je ne serai pas très long.

Vous avez cité plusieurs fois la Commission McDonald, et je constate que vous êtes un peu en accord avec la Commission McDonald et de ce qu'elle a décidé. Est-ce que c'est vrai, ou

[*Traduction*]

Clause 22. It doesn't use the word "violence." Their definition is much broader. It's really a definition of subversion. Also it's a broader definition, as I see it, than 2 (d). So if we use the idea of violence, would you find it acceptable to use the powers in Clause 22 with the improvement that you may have noted from submissions by other witnesses, say a serious cause, participation by judges, and all that.

Mr. Belanger: Mr. Chairman, I will give part of the reply.

First of all, we didn't come here to rewrite this bill or submit new wording of the text. We have found enough imperfections in it. However, what I want to add is that we have never defined ourselves, and I don't think anyone can define us as a violent people, or a violent organization. Therefore when the notion of violence is introduced, following what I just said, you can draw your own conclusions. However, I wouldn't conclude for all that that the problem would be completely settled.

The Chairman: I'm not trying to provoke a reaction to the clause, I just want to understand.

Mr. Belanger: I'll reply to that question. If you use the word "violence" in subclause (d), it comes down to the same thing in the end as in subclause (c), because subclause (c) speaks of political violence. And I agree that in subclause (c) there are means of getting at private life. All countries do it, as long as it's clearly defined, as I say. What the McDonald Commission wanted to do with subclause (d) was not to provide for violent acts, it was to try and have a kind of monitoring, a knowledge "at large", to use the English expression, of those who might or who were preaching revolutionary ideas, that is, people like the communist or Marxist parties, for example, who seek the overthrow of democracy. When you come right down to it, that's essentially the idea of subclause (d). Violence as such is provided for in subclause (c). So your question . . .

The Chairman: No, not completely, sir, because it's violence against people and property, not against institutions. As you very well know, there are sections in the Criminal Code on that. Frankly, I'm not very comfortable with the idea, even in French, of political violence. I find it a bit like the word "subversion," it's a bit too large. But we're not trying to do the writing or editing. Just think of a few questions, which I think are important.

Mr. Simard: Excuse me for interrupting, Mr. Chairman, but I must leave you. Thank you for your attention.

The Chairman: Thank you. I won't be very long.

You have quoted the McDonald Commission several times, and I think you rather agree with the Commission and what it has decided. Is that true, or do you have any serious reservations about the Mcdonald Commission?

[*Text*]

est-ce que vous avez des réservations importantes auprès de la Commission McDonald?

M. Bélanger: Dans l'ensemble, le rapport de la Commission McDonald me satisfait. Dans l'ensemble, je trouve que c'est une commission, finalement, qui a fait un bon travail, qui a fait tout le tour de la question. Il me semblait que leurs propositions étaient, pour le moins, raisonnables.

Le président: Alors, cela veut dire que, s'il y avait une loi beaucoup améliorée, vous seriez plus heureux avec la séparation du Service de renseignement et de sécurité de la Gendarmerie royale, et qu'on laisse à la Gendarmerie royale un contrôle sur le Service de sécurité et du renseignement, comme à présent.

M. Bélanger: Pour moi, personnellement, je suis favorable à un service détaché de la GRC. Je suis favorable à cela.

Le président: Dernièrement, c'est peut-être une question avec un petit truc, mais la thèse constitutionnelle que vous avez présentée, c'est un peu, à mon avis, à l'autre extrême de M. McGuigan; moi, je me trouve un peu au milieu. Mais, d'après vous, la Loi sur les secrets officiels sera *ulta vires*?

M. Bélanger: D'après-moi, oui, la Loi sur les secrets officiels, d'après moi, dans certaines parties, est *ultra vires*, parce que c'est quoi, finalement, la loi? C'est du droit criminel, cela, monsieur.

Le président: Oui. Alors, c'est un texte respectable.

M. Bélanger: Oui, mais le gouvernement fédéral réglemente et crée une infraction pour des gens qui s'accaparent de documents de l'administration provinciale.

Le président: Mais, on peut aussi dire que, dans un jugement de la Cour suprême dans l'affaire Keable, ils ont décidé sur un point tout à fait différent.

M. Bélanger: Bien, ils ne se sont pas prononcés directement sur la Loi sur les secrets officiels, monsieur le sénateur.

Le président: Non, non, mais sur la question de savoir si oui ou non un service de renseignement sur la sécurité relevait de la juridiction purement fédérale ou non, et que, d'après eux, le Service qui existe avec la Gendarmerie royale était exclusivement fédéral.

M. Bélanger: Je ne sais pas si vous avez pris cela dans l'arrêt Keable, mais, j'avais plutôt pensé que ce que l'arrêt Keable avait dit, c'était qu'une commission d'enquête québécoise ne pouvait pas enquêter sur le sens de la Gendarmerie royale, parce que, autrement dit, un organisme provincial ne peut pas, sous prétexte d'enquêter sur l'administration de la justice, s'immiscer à l'intérieur du fonctionnement d'un organisme fédéral. C'est dans ce sens-là que j'ai compris l'arrêt Keable. Si vous avez une autre interprétation, alors, c'est votre droit.

Le président: Bon, merci beaucoup d'être venus. C'est très, très utile. Au revoir.

La séance est ajournée.

[*Traduction*]

Mr. Bélanger: On the whole I am satisfied with the McDonald Commision's report. On the whole, I find it a commission that has done good work, that it has completely addressed the question. Their proposals struck me at least as reasonable.

The Chairman: So that means that if there were a bill greatly improved, you would be happier with a separation of the RCMP security and intelligence service, and that we leave the RCMP a control on security and intelligence service, as at present.

Mr. Bélanger: Personally, I would prefer a service detached from the RCMP.

The Chairman: Lastly, this is perhaps a trick question, but the constitutional thesis you have presented, in my opinion, it's rather at the other extreme from Mr. McGuigan. I find myself rather in the middle. Do you consider the Official Secret Act *ultra vires*?

Mr. Bélanger: Yes, I do. In certain parts the Official Secrets Act, as I see it, is *ultra vires*. Because what is it in the end? It's criminal law, sir.

The Chairman: Yes. So it is a respectable text.

Mr. Belanger: Yes, but the federal government regulates and creates an offence for people who seize documents from the provincial administration.

The Chairman: But we can also say that in a Supreme Court decision in the Keable case, they decided on a completely different point.

Mr. Belanger: Well, they didn't pronounce directly on the Official Secrets Act, Senator.

The Chairman: No, but on the question of knowing whether or not a security intelligence service came under purely federal jurisdiction, and whether, according to them, the RCMP service was exclusively federal.

Mr. Belanger: I don't know whether you got that from the Keable decision, but I rather thought that what the Keable decision said was that a Quebec commission of inquiry could not investigate into the RCMP, because, to put it another way, a provincial agency cannot, on the pretext of investigating the administration of justice, meddle in the operations of a federal agency. That is how I understand the Keable decision. If you have another interpretation, that is your right.

The Chairman: Good, thank you very much for coming. It has been very, very useful. Good-bye.

The Committee adjourned.

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Special Committee of the Senate on the

Canadian Security Intelligence Service

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial spécial du

Service canadien du renseignement de sécurité

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. R. H. Simmonds, Commissioner of Royal Canadian Mounted Police.

Mr. Jean Keable, lawyer.

From the Parti québécois:

Mr. Sylvain Simard, vice-président et président du Conseil exécutif national;

Me André J. Bélanger, vice-président de la région Montréal-Ville-Marie;

Me Alain Mongeau, président de la Commission juridique nationale;

Me Pierre Cloutier, président du Comité national de la justice.

M. R. H. Simmonds, commissaire de la Gendarmerie royale du Canada.

M. Jean Keable, avocat.

Du Parti québécois:

M. Sylvain Simard, vice-président et président du Conseil exécutif national;

Me André J. Bélanger, vice-président de la région Montréal-Ville-Marie;

Me Alain Mongeau, président de la Commission juridique nationale;

Me Pierre Cloutier, président du Comité national de la justice.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Special Committee of the Senate on the

Délibérations du comité sénatorial spécial du

Canadian Security Intelligence Service

Service canadien du renseignement de sécurité

Chairman:
The Honourable P. M. PITFIELD

Président:
L'honorable P. M. PITFIELD

Tuesday, October 4, 1983

Le mardi 4 octobre 1983

Issue No. 15

Fascicule nº 15

Fifteenth Proceedings on

The subject-matter of Bill C-157, intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act"

Quinzième fascicule concernant

La teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE ON THE CANADIAN SECURITY INTELLIGENCE SERVICE

The Honourable P. M. Pitfield, *Chairman*
The Honourable Sidney L. Buckwold, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Balfour
Buckwold
Godfrey
Kelly
Lapointe
Nurgitz
Olson
Pitfield
Riel
Riley
Roblin

COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL DU SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Président: L'honorable P. M. Pitfield
Vice-président: L'honorable Sidney L. Buckwold

Les honorables sénateurs:

Balfour
Buckwold
Godfrey
Kelly
Lapointe
Nurgitz
Olson
Pitfield
Riel
Riley
Roblin

(Quorum 4)

Les greffiers du comité

Erika Bruce
Timothy Ross Wilson

Clerks of the Committee

Pursuant to order of the Senate dated June 29, 1983:

On October 3, 1983:

Senator Roblin replaced Senator Flynn.

Conformément à l'ordre du Sénat du 29 juin 1983:

Le 3 octobre 1983:

Le sénateur Roblin remplace le sénateur Flynn.

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, June 29, 1983:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion, as modified, of the Honourable Senator Olson, P.C., seconded by the Honourable Senator Frith:

That a Special Committee of the Senate be appointed to examine and consider the subject-matter of the Bill C-157, intituled: "An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact An Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof or in relation thereto", in advance of the said Bill coming before the Senate;

That the Committee have power to send for persons, papers and records, to examine witnesses, to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee and to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee submit their report not later than 27th October, 1983;

That the Committee have power to act jointly with any committee appointed by the other place to examine the subject-matter of the aforementioned Bill; and

That a Message be sent to the House of Commons to request that House, if it deems it advisable, to appoint a committee to act jointly with that already chosen by this House.

After debate, and—

The question being put on the motion, as modified, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That changes in the membership of the Special Committee of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act may be made by notification thereof, signed by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to government members, and by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to opposition members, being filed with the Clerk of the Senate who shall cause the same to be printed in the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of that sitting, or of the next sitting thereafter, as the case may be.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That Rule 66(1)(*b*) be suspended in relation to the nomination of Senators to serve on the Special Committee

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 29 juin 1983:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Olson, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Frith,

Qu'un comité spécial du Sénat soit formé pour étudier la teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans les domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative», avant que ce projet de loi ne soit soumis au Sénat;

Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire produire des documents et des dossiers, à interroger des témoins, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages qu'il juge à propos et à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le comité présente son rapport au plus tard le 27 octobre 1983;

Que le comité soit autorisé à agir conjointement avec tout comité formé par l'autre endroit pour étudier la teneur du projet de loi mentionné ci-dessus; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes, la priant, si elle le juge opportun, de former un comité chargé d'agir conjointement avec celui déjà formé par le Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, sur division.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que les changements apportés à la composition du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité puissent être effectués sur avis signé par le leader du gouvernement au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres du gouvernement, et par le leader de l'opposition au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres de l'opposition, avis déposé auprès du greffier du Sénat qui le fera imprimer dans les *Procès-verbaux du Sénat* de la séance du même jour, ou de la séance suivante, selon le cas.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que l'application de l'article 66(1)*b*) du Règlement soit suspendue à l'égard de la nomination des sénateurs qui

of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act; and

That the following Senators be appointed to act on the said Special Committee, namely, the Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel and Riley.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

feront partie du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité; et

Que les sénateurs dont les noms suivent soient désignés pour faire partie dudit comité spécial, à savoir: les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel et Riley.

La motion, mise aux voix est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 4, 1983
(24)

[*Text*]

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day at 11:04 a.m., the Vice-Chairman, the Honourable Senator Buckwold, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Kelly, Lapointe, and Riley. (4)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Frith.

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

Witnesses:

From the Union of Solicitor General Employees—PSAC:

Mr. Daryl Bean, Vice President, Public Service Alliance of Canada;

Mr. Wayne Crawford, Executive Secretary, Union of Solicitor General Employees—PSAC.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter of Bill C-157 intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act".

The witnesses made statements and answered questions.

At 12:26 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING

(25)

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day at 2:35 p.m., the Vice-Chairman, the Honourable Senator Buckwold, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Kelly, Lapointe, Nurgitz and Riley. (5)

Present but not of the Committee: The Honourable Senators Hébert, McElman and Robichaud.

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Mr. Donald Macdonald, Research Officers.

Witnesses:

From the Canadian Human Rights Commission:

Mr. Gordon Fairweather, Chief Commissioner;

Mrs. Linda Poirier, Director, Research and Policy;

Mr. Robert Bryce.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter of Bill C-157 intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act".

At 3:31 p.m., the sitting was suspended.

At 3:37 p.m., the sitting was resumed.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 4 OCTOBRE 1983
(24)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité se réunit aujourd'hui à 11 h 04 sous la présidence de l'honorable sénateur Buckwold (vice-président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Kelly, Lapointe et Riley (4).

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Frith.

Aussi présent: M. Donald Macdonald, chargé de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Témoins:

Du syndicat du Solliciteur général—AFPC:

M. Daryl Bean, vice-président, Alliance de la Fonction publique du Canada;

M. Wayne Crawford, secrétaire exécutif, Syndicat du Solliciteur général—AFPC.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 juin 1983, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-157, intitulé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité».

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

A 12 h 26, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(25)

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité se réunit aujourd'hui à 14 h 35 sous la présidence de l'honorable sénateur Buckwold (vice-président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Kelly, Lapointe, Nurgitz et Riley (5).

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: les honorables sénateurs Hébert, McElman et Robichaud.

Aussi présent: M. Donald Macdonald, chargé de recherche Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Témoins:

De la Commission canadienne des droits de la personne:

M. Gordon Fairweather, commissaire en chef;

Mme Linda Poirier, directrice, Recherche et politique;

M. Robert Bryce.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 juin 1983, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-157, intitulé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité».

A 15 h 31, le Comité suspend ses travaux.

A 15 h 37, le Comité reprend ses travaux.

The witnesses made statements and answered questions.

At 4:51 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Erika Bruce

Clerk of the Committee

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

A 16 h 51, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, October 4, 1983

[*Text*]

The Special Senate Committee on a Canadian Security Intelligence Service, to which was referred the subject matter of Bill C-157, to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact an act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain acts in consequence thereof or in relation thereto, met this day at 11:00 a.m. to consider the subject matter of the bill.

Senator Sidney L. Buckwold (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, as all of you are aware, Senator Pitfield will not be with us this week because of previous commitments made some time ago, so I will be acting as Chairman for today, Wednesday and probably Thursday.

We are also faced with competition from several other committees that are meeting and, of course, the Senate itself is sitting this afternoon, and I very much appreciate the presence of all of you here making a quorum for this meeting today.

The first witnesses we will hear from today are Mr. Daryl Bean, Vice-President, Public Service Alliance of Canada; Mr. Wayne Crawford, Executive Secretary, Union of Solicitor General Employees; Mr. Marcel Descarie, Service Officer, Union of Solicitor General Employees and Mr. Robert Wallace, Executive Secretary-Treasurer, Taxation Component, Public Service Alliance of Canada. These gentlemen are here to present their views on the Canadian Security Intelligence Service bill, and I presume the opening presentation will be made by Mr. Bean.

Mr. Daryl Bean, Executive Vice-President, Public Service Alliance of Canada: Mr. Chairman, before I start, on behalf of the Public Service Alliance of Canada, I would like to apologize for the fact that our brief is not yet available in the other official language. Unfortunately, due to other commitments and shortage of staff, we have not been able to provide that at this time but I assure you it will be provided in the very near future.

Since it is a very short brief, I propose to read it, if that is agreeable to you, Mr. Chairman.

The Deputy Chairman: Yes, that would be agreeable, since we have not yet had a chance to read it for ourselves. Normally, we get the briefs in advance and then we do a little homework. It would be helpful if you read it at this time.

Mr. Bean: Thank you very much, Mr. Chairman.

On behalf of the 180,000 members of the Public Service Alliance of Canada, I want to express our appreciation for the opportunity to appear before this committee.

The Alliance shares most, if not all, of the concerns that have been expressed before your committee by the provincial attorneys general and other groups. We share the widespread fear that Bill C-157, if enacted in its present form, will provide the potential for an abuse of civil liberties and fundamental

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 4 octobre 1983

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-157, Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans les domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative, se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier la teneur du projet de loi.

Le sénateur Sidney L. Buckwold (*vice-président*) occupe le fauteuil.

Le vice-président: Honorables sénateurs, comme vous le savez tous, le sénateur Pitfield s'est absenté cette semaine parce qu'il avait d'autres engagements à remplir. J'agirai donc à titre de président aujourd'hui, mercredi et probablement jeudi.

Comme plusieurs autres comités siègent en même temps que nous et que bien entendu, le Sénat lui-même doit se réunir cet après-midi, je suis heureux que chacun de vous soit ici aujourd'hui, car cela nous permet d'atteindre le quorum.

Les premiers témoins que nous entendrons aujourd'hui sont M. Daryl Bean, vice-président de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, M. Wayne Crawford, secrétaire exécutif du Syndicat des employés du Solliciteur général, M. Marcel Descarie, agent du Syndicat des employés du Solliciteur général, et M. Robert Wallace, secrétaire-trésorier exécutif de la section impôt de l'Alliance de la Fonction publique du Canada. Ces messieurs sont venus présenter leur point de vue sur le projet de loi visant le Service canadien du renseignement de sécurité, et je crois que c'est M. Bean qui fera la déclaration préliminaire.

M. Daryl Bean, vice-président exécutif, Alliance de la Fonction Publique du Canada: Monsieur le président, avant de commencer, je voudrais m'excuser pour le fait que notre mémoire n'ait pas encore été traduit dans l'autre langue officielle. Malheureusement, en raison d'autres engagements et à cause d'un manque de personnel, nous n'avons pas été en mesure d'imprimer le version français mais je tiens à vous assurer que la traduction sera prête très bientôt.

Mon mémoire étant très court, je me propose de le lire si cela vous convient, monsieur le Président.

Le vice-président: Oui, cela nous convient puisque nous n'avons pas encore eu l'occasion de le lire nous-même. En temps normal, nous recevons les étudier. Il serait donc utile que vous le lisiez maintenant.

M. Bean: Merci, monsieur le président.

Au nom des 180,000 membres de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, je désire vous remercier de nous donner l'occasion de comparaître devant ce comité.

L'Alliance partage la plupart des préoccupations, sinon toutes, qui ont été formulées devant votre comité par les procureurs généraux des provinces et certains groupes. Comme bien des gens, nous pensons que le projet de loi C-157, s'il est adopté dans sa forme actuelle, risque d'empiéter sur les liber-

[*Text*]

human rights. However, we believe that anything we could state in this area would only reiterate the concerns that have been submitted to your committee.

Moreover, since the minister responsible has indicated that the proposed legislation will be amended, we will reserve comment on the human rights aspect of the proposed legislation.

The Deputy Chairman: If I may interject at this point: The fact that the proposed legislation is likely to be very significantly amended is all the more reason for you to give us any ideas you may have which you think would be helpful to us in making recommendations. Do not hesitate, therefore, to give us those recommendations.

Mr. Bean: Thank you very much, Mr. Chairman.

While we believe that the potential infringement of human rights from the establishment of a security intelligence service is paramount, we are, as well, concerned about the labour relations regime proposed for the service in Bill C-157. Therefore, in this submission, we will focus your attention on the labour relations aspects of Bill C-157.

As presently drafted, Bill C-157 provides the Director of the new Security Intelligence Service with the exclusive authority to appoint employees and to provide for the terms and conditions of their employment, subject to such regulations as the Governor in Council may make governing the Director's duties. As such, the Director is empowered to perform the duties and functions of: Treasury Board as provided in the Financial Administration Act and the Public Service Staff Relations Act, and the Public Service Commission pursuant to the Public Service Employment Act.

By granting the Director of the service exclusive authority in these areas, Bill C-157 proposes a departure from the principle that a dispute over the appointment and continuation of employment of an individual employee must be subject to independent third party review. Notwithstanding the above, Bill C-157 does propose the establishment of a Security Intelligence Review Committee mandated, among other things, to "receive and investigate a complaint from any individual member who has been denied a security clearance".

The Deputy Chairman: You put in there the word "member" which does not appear in your brief. Is that the way it should read?

Mr. Bean: "From an individual", it should be.

The Deputy Chairman: It seems to me that it refers to an individual, in the broad sense of any citizen who would have the right to appeal. You used the word "member" which would lead me to believe you were referring to members who were involved, that is, employees, which is not the case?

Mr. Bean: No, it should stay as "an individual"; that is correct. Sometimes when we deal with these things, we talk in terms of members fairly regularly, so perhaps in some cases I substitute words.

[*Traduction*]

tés civiles et les droits fondamentaux. Toutefois, les craintes que nous pourrions formuler à cet égard ne constitueraient qu'une répétition des préoccupations qui ont déjà été évouqées devant votre comité.

En outre, puisque le ministre responsable a annoncé que le projet de loi sera modifié, nous nous abstiendrons de faire des commentaires sur les dispositions du projet de loi qui concernent des droits de la personne.

Le vice-président: Permettez-moi de faire une remarque. Le fait que le projet de loi sera probablement modifié de façon considérable constitue une raison de plus pour vous de nous dire ce qui, à votre avis, pourrait nous aider à formuler des recommendations. En conséquence, n'hésitez-vous pas a nous faire des recommandations.

M. Bean: Merci beaucoup, monsieur le président.

Bien que nous croyons que les atteintes aux droits de la personne qui pourraient découler de la création d'un service de sécurité constitue un problème capital. Nous sommes également préoccupés par le régime de relations de travail qui est proposé pour le Service dans le projet de loi C-157. En conséquence, nous désirons, dans ce mémoire, attirer votre attention sur les aspects du projet de loi C-157 qui ont trait aux relations de travail.

Le projet de loi C-157, dans sa forme actuelle, donne au directeur du nouveau service le pouvoir exclusif de nommer des employés et de fixer leurs conditions d'emploi, sous réserve des règlements régissant les fonctions du directeur émis par le Gouverneur en conseil. En tant que tel, le directeur est chargé d'exercer les pouvoirs et fonctions conférés au Conseil du trésor par la Loi sur l'administration financière et la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, ainsi que les pouvoirs et fonctions conférés à la Commission de la Fonction publique en vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

En accordant ce pouvoir exclusif au directeur du Service, le projet de loi C-157 s'éloigne du principe selon lequel tout différend concernant la nomination et le maintien en poste d'un employé peut être soumis à l'étude d'un tiers. Néanmoins, le projet de loi C-157 propose tout de même de créer un comité de surveillance des activités de renseignement qui sera chargé, entre autres, de «recevoir les plaintes et de faire enquête sur les plaintes déposées par des membres à qui une habilitation de sécurité est refusée».

Le vice-président: Vous avez rajouté le mot «membres» qui ne figure pas dans votre mémoire. Est-ce là la bonne formulation?

M. Bean: Il faudrait lire «par les individus».

Le vice-président: D'après moi, cela s'applique à un individu, c'est-à-dire à n'importe quelle personne qui a le droit d'en appeler d'une décision. Vous avez utilisé l'expression «membre», ce qui me porte à croire que vous faisiez allusion aux membres concernés, c'est-à-dire aux employés, ce qui n'est pas le cas.

M. Bean: Non, l'expression «individu» est exacte. Lorsque nous traitons de sujets de ce genre, il nous arrive souvent de faire allusion aux membres; c'est pourquoi dans certains cas je me trompe de mot.

[*Text*]

The Deputy Chairman: It is fairly significant, however.

Mr. Bean: Yes, I realize that, Mr. Chairman.

Although the Intelligence Review Committee provides a measure of protection to an employee, or potential employee who "by reason only of the denial of a security clearance . . . " is denied employment or promotion, or is dismissed, demoted or transferred, we are not persuaded that the procedure is in the best interest of either the employees or the service.

In the first instance, there is nothing in the proposed legislation that would ensure that even one member of the Intelligence Review Committee will have background, expertise or even an interest in industrial relations. Secondly, complaint investigation is to be limited to cases where a security clearance is denied.

No protection is provided or contemplated for employees released for incompetence or incapacity, as defined in section 31 of the Public Service Employment Act. We trust that this is an oversight that will be redressed by future amendments to Bill C-157. Specifically, we would propose that release of employees for incompetence and incapacity—matters not necessarily related to security—be subject to appeal to a third party.

With regard to release, denial of promotion and the like related to the denial of a security clearance, we would propose that Bill C-157 be amended to ensure that a member of the Review Committee or a staff officer be appointed who has specific knowledge of human rights and industrial relations issues.

One final concern we have relative to the mandate and authority of the Intelligence Review Committee relates to clause 37(2) of Bill C-157. Clause 37(2) provides that:

> the Review Committee shall not investigate a complaint in respect of which the complainant is entitled to seek redress by means of a grievance procedure established pursuant to this Act or the Public Service Staff Relations Act.

We should like to point out that the grievance procedure established pursuant to Bill C-157 and the regulations provides the director of the service with authority for the establishment of procedures respecting the presentation and consideration of grievances. As presently drafted, Bill C-157 establishes the director as the final level in the grievance procedure for employees covered by collective agreements. We see no reason why Parliament cannot allow grievances to proceed to a third party for final determination. In fact, Parliament has not placed similar restrictions on the rights of employees employed in the Communications' Security Establishment of the Department of National Defence.

[*Traduction*]

Le vice-président: Il n'en demeure pas moins que cela est très important.

M. Bean: Oui, je m'en rends compte, monsieur le Président.

Bien que le Comité de surveillance des activités de renseignement offre une certaine protection à un employé, ou à un employé éventuel qui, «pour la seule raison du refus d'une habilitation de sécurité—», se voit refuser un emploi ou une promotion, ou est renvoyé, rétrogradé ou muté ailleurs, nous ne croyons pas que cette procédure sert les intérêts des employés ou du Service.

D'une part, il n'existe aucune disposition dans le projet de loi qui dise qu'au moins un des membres du Comité de surveillance des activités de renseignement doit avoir de l'expérience ou des connaissances en matière de relations industrielles, ou même manifester de l'intérêt pour cette question. Deuxièmement, les enquêtes sur les plaintes ne porterait que sur les cas où une habilitation de sécurité a été refusée à une personne.

Aucune mesure de protection n'est prévue ni même envisagée pour les employés qui sont renvoyés pour incompétence ou incapacité conformément à l'article 31 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Nous espérons qu'il s'agit là d'un oubli qui sera réparé dans les modifications apportées au projet de loi C-157. De façon plus précise, nous proposons que le cas des employés qui sont renvoyés pour incompétence et incapacité—questions qui ne sont pas nécessairement reliées à la sécurité—puisse faire l'objet d'un appel et être soumis à l'étude d'un tiers.

En ce qui concerne les renvois, les promotions et les habilitations de sécurité qui sont refusées, nous proposons que le projet de loi C-157 soit modifié de sorte que le membre du Comité de surveillance ou l'agent de dotation qui est choisi pour étudier ces cas ait des connaissances précises en matière de droits de la personne et de relations industrielles.

Une de nos dernières préoccupations concernant le mandat et les pouvoirs du comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité a trait au paragraphe 37(2) du projet de loi C-157. Le paragraphe 37(2) stipule ceci:

> Le comité de surveillance ne peut enquêter sur une plainte qui constitue un grief susceptible d'être réglé par la procédure de griefs prévue en vertu de la présente loi ou de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.

Nous voulons vous faire remarquer que la procédure de grief prévue en vertu du projet de loi C-157 et des règlements donne au directeur du Service le pouvoir d'établir des procédures qui porteraient sur la présentation et l'étude des griefs. D'après le projet de loi C-157, le directeur constitue le dernier palier de la procédure de règlement des griefs auquel peuvent s'adresser les employés assujettis à des conventions collectives. Nous ne voyons pas pourquoi le Parlement ne peut autoriser que les griefs soient soumis à un tiers, qui serait chargé de trancher la question en dernier ressort. En fait, le Parlement n'a pas imposé des restrictions similaires sur les droits des employés qui travaillent pour le Centre de la sécurité des télécommunications du ministère de la Défense nationale.

[*Text*]

We, therefore, recommend that grievances resulting from discharge, suspension or financial penalty filed by employees of the new Canadian Security Intelligence Service be subject to adjudication as per the provisions of the Public Service Staff Relations Act.

Persuant to clause 9(1) of Bill C-157, employees of the service in a bargaining unit are restricted in their choices of a dispute resolution procedure to the arbitration process as provided in sections 60 to 76 of the Public Service Staff Relations Act.

The choice of dispute settlement procedure is particularly important in the federal public service because negotiable items are restricted under the Public Service Staff Relations Act. Matters governed by separate legislation, such as pensions, classification, appointments, promotions, demotions and transfers are negotiable. Moreover, if the arbitration route is followed, further restrictions apply, limiting the arbitral award to hours of work, leave entitlements, rates of pay, standards of discipline and matters relating directly thereto. Finally, an arbitration board is prohibited from deciding an issue or matter which was not the subject of negotiations.

It has been my union's experience that breakthroughs are seldom, if ever, achieved at arbitration and that arbitrators, because of a desire to appear neutral, often award terms and conditions which are detrimental to the employees. This situation, bad enough when employees voluntarily choose the arbitration route, is unconscionable when thrust upon them.

Moreover, we can see no reason why Parliament would act to restrict the dispute settlement route of employees of the Canadian Security Intelligence Service to arbitration. Pursuant to the existing provisions to the Public Service Staff Relations Act, the Public Service Staff Relations Board has the power to designate:

> the employees or classes of employees in the bargaining unit whose duties consist in whole or in part of duties the performance of which at any particular time or after any specified period of time is or will be necessary in the interest of the safety or security of the public.

While we are less than enamoured with the designation process and its subsequent interpretation by the courts, we are of the opinion that it provides the new Canadian Security Intelligence Service with sufficient protection in the event of a dispute pursuant to the conciliation process, as outlined in the Public Service Staff Relations act.

We therefore recommend that Clause 9 of Bill C-157 be amended to provide employees with a choice of dispute settlement procedures as per the provisions of the Public Service Staff Relations Act. If this recommendation proves unacceptable to Parliament, we would suggest that Bill C-157 provide for arbitration of all matters that can be dealt with by a

[*Traduction*]

En conséquence, nous recommandons que les griefs découlant d'un renvoi, d'une suspension ou de l'imposition d'une peine pécuniaire qui soit présentés par les employés du nouveau service de renseignement soient renvoyés à l'arbitrage, conformément aux dispositions de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

En ce qui concerne le paragraphe 9(1) du projet de loi C-157, les employés du service qui font partie d'une unité de négociation ne peuvent avoir recours qu'à l'arbitrage pour régler des différents, comme le prescrivent les articles 60 à 76 de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

La méthode de règlement des différents est particulièrement importante dans la Fonction publique fédérale, puisque les questions qui peuvent faire l'objet de négociations sont limités en vertu de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Les questions qui relèvent de lois distinctes, comme les pensions, la classification, les nominations, les promotions, les rétrogradations et les affectations sont négociables. De plus, si l'on a recours à l'arbitrage, il faut faire face à d'autres restrictions, car seules, les questions portant sur les jours de travail, les congés, le taux de rémunération, les normes disciplinaires et les autres questions connexes pensent faire l'objet de décisions arbitrales. En dernier lieu, le tribunal d'arbitrage ne peut trancher une question qui n'a pas fait l'objet de négociations.

Si l'on se fie à l'expérience des représentants de notre syndicat, l'arbitrage ne donne pour ainsi dire jamais de résultats concrets, car les membres du tribunal d'arbitrage, soucieux de paraître neutres, fixent souvent des conditions qui sont préjudiciables aux employés. Cette situation, qui est déjà assez grave lorsque les employés choisissent volontairement l'arbitrage, est tout à fait déraisonnable lorsque ces derniers sont obligés d'utiliser cette méthode.

De plus, nous ne voyons pas pourquoi le Parlement cherche à limiter à l'arbitrage les méthodes de règlement des différents qui sont offertes aux employés du Service canadien du renseignement de sécurité. Conformément aux dispositions actuelles de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, la Commission des relations de travail dans la Fonction publique a le pouvoir de désigner:

> Les employés ou les classes d'employés de l'unité de négociation dont les fonctions soit, en tout ou en partie, des fonctions dont l'exercice à un moment particulier ou après un délai spécifié est ou sera nécessaire dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du public.

Bien que le processus de nomination et l'interprétation que lui ont donné les tribunaux ne nous enchante pas, nous estimons qu'il assure au nouveau Service canadien du renseignement de sécurité suffisamment de protection au cas où l'arbitrage donnerait lieu à un différend, comme le décrit la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

En conséquence, nous recommandons que l'article 9 du projet de loi C-157 soit modifié pour permettre aux employés de disposer de diverses méthodes de règlement des différends conformément aux dispositions de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Si cette recommandation s'avère inacceptable aux yeux du Parlement, nous proposons

[*Text*]

conciliation board for employees in the bulk of the federal public service.

We would suggest that this recommendation is one of simple justice. If Parliament is intent on restricting the rights of one group of its employees, it has an obligation to ensure that the restriction is compensated.

The transitional provisions contained in Part V of Bill C-157, specifically clauses 61 and 62, provide that a collective agreement or arbitral award will be honoured by the service "until such time as those benefits are modified to a collective agreement." Furthermore, clause 63 states:

> The employee organization that, immediately before the coming into force of this section, was certified under the *Public Service Staff Relations Act* as the bargaining agent for a bargaining unit consisting of or including employees in the security service is deemed to have been certified under that Act on the day this section comes into force as the bargaining agent for the employees of the Service in that bargaining unit.

Notwithstanding the above, clause 72(1) of Bill C-157 seeks to amend the definition of an "employee" in the Public Service Staff Relations Act by excluding from the definition the following words:

> an employee of the Canadian Security Intelligence Service who is not within the occupational category described as administrative support.

In response to a question from the Union of solicitor Gen Employees component of the Alliance, the Security Intelligence Transitional Group of the Solicitor General stated:

> A review of the proposed positions for CSIS which would be found within the administrative support category shows that 32 additional positions would be created over those presently within the RCMP Security Service. On the other hand, a review of the current bargaining unit composition indicates that 22 positions would be deleted from the bargaining unit inclusion resulting in a net increase to the bargaining unit of 10 positions.

We wonder, quite frankly, why 22 positions that are considered to be eligible for union membership in the RCMP security service are to be excluded in the new service.

Moreover, why are employees employed in the administrative support category the only ones eligible for union membership? The exclusion proposed for the new service does not apply to employees in similar security establishments. For example, the Alliance is the bargaining agent for some 587 employees at the Communications Security Establishment who

[*Traduction*]

que des dispositions soient prévues dans le projet de loi C-157 pour permettre aux employés de la Fonction publique fédérale de soumettre à un conseil d'arbitrage toutes les questions qui peuvent être réglées de cette façon.

Nous sommes d'avis que cette recommandation est juste. Si le Parlement a l'intention de limiter les droits d'un de ses groupes d'employés, il doit prévoir d'autres moyens pour compenser cette restriction.

Les dispositions provisoires qui figurent à la partie IV du projet de loi C-157, notamment aux articles 61 et 62, stipulent que toute convention collective et toute décision arbitrale seront respectées par le Service «sous réserve des éventuelles modifications consécutives aux conventions collectives». En outre, l'article 63 stipule:

> L'association d'employés qui, lors de l'entrée en vigueur du présent article, était accréditée aux termes de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* comme agent négociateur pour l'unité de négociation composée, en tout ou en partie, d'employés affectés aux services de sécurité est réputée avoir été accréditée en vertu de cette loi, à la date d'entrée en vigueur du présent article, comme agent négociateur pour les employés de cette unité de négociation.

Nonobstant ce qui précède, le paragraphe 72(1) du projet de loi C-157 cherche à modifier la définition du mot «employé», telle qu'elle est établie par la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique en apportant à la définition la restriction exprimée par les mots suivants:

> un employé du Service canadien du renseignement de sécurité qui ne fait pas partie de la catégorie du soutien administratif.

En réponse à une question posée par le Syndicat des employés du Solliciteur général de l'Alliance, le Groupe de transition chargé des renseignements pour la sécurité a déclaré:

> Un examen des postes proposés pour le SCRC que l'on trouve dans la catégorie du soutien administratif montre que 32 postes supplémentaires seraient créés en plus de ceux qui existent déjà à l'heure actuelle au sein du Service de sécurité de la G.R.C. D'autre part, un examen de la composition actuelle de l'unité de négociation démontre que 22 postes seraient supprimés parmi ceux qui sont inclus dans l'unité de négociation, ce qui entraînerait une augmentation nette de dix postes au sein de l'unité de négociation.

Nous nous demandons sincèrement pourquoi 22 postes qui peuvent être représentés par un syndicat au sein du service de sécurité de la G.R.C. peuvent être exclus dans le nouveau service.

De plus, pourquoi les employés faisant partie de la catégorie du soutien administratif peuvent-ils seuls être représentés par un syndicat? L'exclusion proposée pour le nouveau service ne s'applique pas aux employés qui travaillent dans des établissements de sécurité similaires. Par exemple, l'Alliance agit à titre d'agent de négociation pour quelque 587 employés qui

[*Text*]

are engaged in work of a similar nature, yet we are able to negotiate on behalf of employees in the following categories:

Administrative and Foreign Service;
Operational;
Communications (Operational);
Communications (Non-Operational);
Technical;
Professional Engineers.

We are of the opinion that the exclusion of all employees of the new service, with the exception of the administrative support category, was proposed because it is administratively convenient. However, administrative efficiency is not a sufficient justification for the denial of trade union rights to a group of employees. We would urge this committee, therefore, to recommend that the definition of an "employee" be amended to include all employees not engaged in a capacity substantially the same as those defined in section 2(e) of the Public Service Staff Relations Act.

In conclusion, in the preceding pages we have attempted to draw your attention to aspects of the proposed Bill C-157 that will have a detrimental effect on employees of the Canadian Security Intelligence Service. We believe that Parliament, by virtue of the fact that it granted collective bargaining rights to the majority of the federal public sector workers, has a responsibility to ensure that employees of new agencies have the same rights as other federal sector employees.

The creaation of a Canadian Security Intelligence Service, as proposed in Bill C-157, indicates quite clearly that the rights of employees are not seriously addressed by departments responsible for drafting legislation. Since the government has indicated its intent to prepare amendments to Bill C-157, we would urge this committee to ensure that the new bill provides for an improved industrial relations climate in the service.

The Deputy Chairman: Thank you, Mr. Bean. You have introduced an element of concern which has not been previously drawn to the attention of this committee. I am sure that all members of the committee are impressed with some of the problems that are associated with employee/employer relations if this transition takes place.

Having said that, I call upon Senator Kelly.

Senator Kelly: Although I should be familiar with this what you mean by your reference on page 5 to section 2(e) of the Public Service Staff Relations Act is not clear. I gather that describes the level up to which the bargaining unit represents the employee.

Mr. Bean: It does not describe the level; it describes those employees who are excluded for managerial and confidential reasons. In other words, those employees are not eligible to be members of the bargaining unit, and there are approximately five or six different conditions for that.

[*Traduction*]

exercent des fonctions similaires pour le Centre de la sécurité des télécommunications, et nous sommes autorisés à négocier au nom des employés qui font partie des catégories suivantes:

Catégorie du soutien administratif et du service extérieur;
Catégorie de l'exploitation;
Communications (opérationnelles);
Communications (non opérationnelles);
Technique;
Ingénieurs.

Nous sommes d'avis que l'exclusion de tous les employés du nouveau service, à l'exception de ceux qui font partie de la catégorie du soutien administratif, a été proposée pour des raisons administratives. Toutefois, l'efficacité administrative ne constitue pas une raison suffisante pour empêcher un groupe d'employés d'exercer leurs droits syndicaux. Nous encourageons le comité à recommander que la définition du terme «employé» soit modifiée de façon à inclure tous les employés qui ne sont pas embauchés au même titre que les personne usées par l'alinéa 2e) de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

En conclusion, nous avons essayé dans les pages précédentes d'attirer votre attention sur les aspects du projet de loi C-157 qui seront préjudiciables aux employés du Service canadien du renseignement de sécurité. Nous croyons que le Parlement, compte tenu du fait qu'il a octroyé des droits de négociation collective à la majorité des employés de la Fonction publique fédérale, doit veiller à ce que les employés des nouveaux organismes jouissent des mêmes droits que ceux qui sont octroyés aux autres employés fédéraux.

La création d'un Service canadien du renseignement de sécurité, tel que proposé dans le projet de loi C-157, montre clairement que les droits des employés ne sont pas pris au sérieux par les ministères chargés d'élaborer les lois. Puisque le gouvernement a indiqué qu'il a l'intention de modifier le projet de loi C-157, nous encourageons le comité à faire en sorte que le nouveau projet prévoie de meilleures relations industrielles dans le service.

Le vice-président: Merci, monsieur Bean. Vous avez porté à l'intention du comité des préoccupations qui lui étaient jusque-là inconnue. Je suis certain que tous les membres du comité sont sensibles à certains des problèmes qui se poseront dans le domaine des relations entre employeur et employés si cette transition a lieu.

Ceci dit, je demanderai au sénateur Kelly de poser sa question.

Le sénateur Kelly: Je devrais connaître cette question, mais l'allusion que vous faites, page 5, à l'alinéa 2e) de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique me laisse perplexe. J'imagine que cette disposition décrit le dernier palier auquel l'unité de négociation peut représenter l'employé.

M. Bean: Elle ne décrit pas le palier; elle décrit les empleyés qui sont exclus parce qu'ils occupent des postes de direction et de confiance. En d'autres termes, ces employés ne peuvent faire partie d'une unité de négociation et il existe environ cinq ou six raisons différentes pour cela.

[*Text*]

Senator Kelly: That is my assumption. You have used the word «confidential»; do you not feel that that describes those employees herein described in clauses 8, 9, and so forth?

Mr. Bean: Not at all, senator, because there are several types of employees who certainly do not fall into that category. For instance, there are administrative support employees, drafting and illustration employees, financial information officers, general service "bus" employees, who are, generally speaking, cleaners or messengers, library science employees, informational services and the social science information group, which certainly, within the public service, as in any other organization including the Communications Security Establishment do not meet either the managerial or the confidential exclusion criteria. Certainly, there are a substantial number in there who would not meet those criteria.

Senator Kelly: Your position really is not directed towards those who clearly would be in the confidential and management category? We are talking about the highly skilled and highly trained professionals whom we have heard described as the kind of persons who would be invited to join this new service. You are talking about support people such as cleaners, bus drivers and the people that you described?

Mr. Bean: That is certainly part of it. The administrative service may well have some fairly highly-qualified officers in it, but, generally speaking, they do not act in a position that is confidential in the sense that you are thinking of. We do not know at this time just how many employees may be in that group because it has not been defined to us. We believe that the Communications Security Establishment, which is a similar type of agency, is able to live within the definitions of section 2 of the Public Service Staff Relations Act without any problem, and we see no reason why this agency cannot do the same.

Senator Kelly: Mr. Chairman, I believe that what has been stated here is that this organization is not aiming at the highly confidential operative in this agency. I am satisfied with that response.

The Deputy Chairman: We can interpret Mr. Bean's response that those who are involved directly in security investigation reports would be exempt, but they disagree as to what would be classified as administrative support.

Mr. Bean: Mr. Chairman, wihtout being able to identify what those positions are, I cannot say that all of these people are in a security area. I can only say that we have a similar situation within the communications security establishment and they have managed to live within the definition contained in the Public Service Staff Relations Act.

[*Traduction*]

Le sénateur Kelly: C'est ce que je pensais. Vous avez utilisé l'expression «de confiance». Ne croyez-vous pas que cela s'applique aux employés visés par les paragraphes 8, 9 et ainsi de suite?

M. Bean: Pas du tout sénateur, parce qu'il existe plusieurs employés qui ne font certainement pas partie de cette catégorie. Par exemple, les employés du soutien administratif, les employes qui appartiennent au Groupe dessin et illustrations, les agents d'information financière, les employés des services divers, les employés des services d'entretien d'immeubles qui, généralement parlant, sont des préposés à l'entretien ou des messagers, les spécialistes en bibliothéconomie, les employés qui travaillent pour les services d'information ou le service des sciences sociales qui, dans la Fonction publique comme dans n'importe quelle autre organisation, y compris au Centre de la sécurité des télécommunications, ne répondent pas aux critères régissant les exclusions pour les postes de gestion et de confiance. Il est évident qu'il existe un nombre considérable d'employés dans ces catégories qui ne répondent pas à ces critères.

Le sénateur Kelly: Votre position ne vise donc pas les employés qui occupent de toute évidence des postes de direction et de confiance? Nous parlons de personnes hautement spécialisées qui, d'après les descriptions que nous avons entendues constituent le genre de personnes qui seraient invitées à joindre le nouveau service. Vous parlez bien de personnel de soutien quand vous faites allusion par exemple, aux préposés à l'entretien, aux chauffeurs appartenant aux services d'entretien d'immeubles et aux personnes que vous avez décrites?

M. Bean: Ils en font partie. Les services administratifs compteront sans doute dans leurs rangs des agents hautement qualifiés, mais, de façon générale, ils n'occupent pas des postes de confiance dans le sens où vous l'entendez. Nous ne savons pas pour l'instant combien d'employés font partie de ce groupe étant donné qu'on ne nous en a pas fourni de définition. Nous croyons que le Centre de la sécurité des télécommunications, qui est un organisme semblable, parvient s'en tenir aux définitions de l'article 2 de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique sans problème. Nous ne voyons donc pas pourquoi cet organisme ne pourrait pas faire de même.

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, si je comprends bien, cette organisation ne vise pas les tâches hautement confidentielles au sein du service. Cette réponse me satisfait.

Le vice-président: D'après ce que dit M. Bean, on peut supposer que ceux qui participent directement à la rédaction des rapports sur des enquêtes de sécurité seraient exempts, mais on ne s'entent pas sur ceux qui entreraient dans la catégorie du soutien administratif.

M. Bean: Monsieur le président, sans être capable de déterminer ce que sont ces postes, je ne puis dire que toutes ces personnes travaillent dans un domaine ayant trait à la sécurité. Tout ce que je puis dire, c'est que nous retrouvons la même situation au sein du Centre de la sécurité des télécommunications et que celui-ci parvient à répondre à la définition donnée

[*Text*]

Mr. Wayne Carwford, Executive Secretary, Union of Solicitor General Employees—PSAC: Mr. Chairman, I should like to add that the types of occupational groups that are proposed for exclusion, such as our cleaners and the administrative support group, are now members of ours and they reside within the RCMP. Ever since the security service of the RCMP has been established, they have been members in good standing of the Public Service Alliance and Union of Solicitor General Employees. I have asked the minister on numerous occasions what is the reason for changing individuals or why should they most be excluded from continuing to enjoy the right to have collective bargaining, and he has not been able to identify one reason other than the change in the name of the service. An administrative service officer in the RCMP today is a member in good standing, but tomorrow that situation could change.

The Deputy Chairman: Is the argument on this end of it merely relating to this question of administrative support? You have said that cleaners, for example, would be removed from the union affiliation or would be declared exempt. What other categories are you referring to?

Mr. Bean: There is the administrative services category but they are not necessarily support people as well as the drafting and illustration group which is called DD in the public service.

The Deputy Chairman: Would they not be involved in pretty highly confidential documentation? Would they not be given fairly important information?

Mr. Crawford: If the argument is that they were, or will be, involved with highly confidential information, one has to say that they already are. I do not think the department can come forward with any jeopardy to the security of the department because they have been union members. Take, for example, a person who is a librarian; I suppose you could say because the material they deal with is connected with the security intelligence service, then that material is secret. If you argue that, then you also have to argue that even the clerks, whom the department now allows to be unionized, can also be denied that right. If the person who picks up the garbage from a secretary's desk cannot enjoy union membership while the person who types the material and makes an error and throws it into the garbage basket can enjoy union membership, that does not make sense.

Senator Kelly: I am having difficulty understanding what you are saying. I thought you said earlier that you fully accept the fact that people dealing in confidential matters should be excluded from the bargaining unit. What you are really doing is moving further and further into what I had thought of as support staff in suggesting that they should also be excluded because they handle confidential material.

Mr. Crawford: I think that your definition of what constitutes confidential under the Public Service Staff Relations Act

[*Traduction*]

dans la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

M. Wayne Crawford, secrétaire exécutif, syndicat des employés du solliciteur général—AFPC: Monsieur le président, j'aimerais ajouter qu'à l'heure actuelle les groupes d'occupation que l'on se propose d'exclure, par exemple celui des employés des services d'entretien d'immeubles ainsi que le groupe du soutien administratif, comptent parmi nos membres tout en faisant partie de la G.R.C. Depuis la création du Service de sécurité de la G.R.C., ils sont membres en règle de l'Alliance de la Fonction publique et du Syndicat des employés du Solliciteur général. J'ai demandé au Ministre à nombre d'occasions ce qui justifie que ces personnes soient dorénavant exclues de l'unité de négociation. Tout ce qu'il a pu me donner comme réponse, c'est qu'on changeait le nom du service. Un agent d'administration de la G.R.C. est aujourd'hui membre en règle de notre syndicat, mais il se peut que demain la situation change.

Le vice-président: Le problème concerne-t-il simplement cette question du soutien administratif? Vous avez dit que le sous-groupe Services d'entretien d'immeubles serait exclu. A quelles autres catégories songez-vous également?

M. Bean: Il y a la catégorie des services administratifs, mais elle n'est pas nécessairement constituée d'employés de soutien. Il y a également le groupe Dessin et Illustrations connu sous le nom de DD à la Fonction publique.

Le vice-président: Ne devraient-ils pas manipuler des renseignements hautement confidentiels? Ne leur confierait-on pas des renseignements assez importants?

M. Crawford: Si l'argument consiste à dire qu'on leur a confié ou qu'on leur confiera des renseignements hautement confidentiels, il faut reconnaître que c'est déjà le cas. Je ne crois pas qu'un service puisse menacer la sécurité du ministère du simple fait que ses membres ont fait partie d'un syndicat. Prenons par exemple le cas d'un biliothècaire. Je suppose que vous pourriez dire que, parce que les documents dont il s'occupe concernent le Service du renseignement de sécurité, ils sont secrets. Si c'est ce que vous prétendez, vous pouvez également affirmer que même les commis, qui, d'après le Ministère peuvent être syndiqués, peuvent également se voir refuser ce droit. Comment expliquer que la personne qui nettoie le bureau d'une secrétaire ne peut faire partie d'un syndicat, alors que la dactylographe jette au panier une feuille sur laquelle elle a commis une erreur peut être membre d'un syndicat. Cela n'a aucun sens.

Le sénateur Kelly: Je n'arrive pas à comprendre. J'avais l'impression que vous aviez dit que vous compreniez tout à fait que les personnes qui doivent s'occuper d'affaires confidentielles devraient être exclues d'une unité de négociation. Or vous parlez de plus en plus des mémoires du personnel de soutien administratif auxquels je pensais en affirmant qu'il faudrait également les exclure parce qu'on leur confie des documents confidentiels.

M. Crawford: Je crois que la définition de ce qui est confidentiel aux termes de la Loi sur les relations de travail

[*Text*]

is different from what you would see as being confidential under the security services of the RCMP or CSIS. What is to be considered confidential to a management representative who is making management decisions, is material which if it were turned over to the union would enable that union to call a successful strike. That is what is meant by "confidential" in the Public Service Staff Relations Act. It does not refer to the secrecy of material within a department. If it were to do so we would have to exclude almost all of the members of the public service who work or have worked for the Department of National Defence.

Your job can be confidential, secret or top secret, but it is with respect to your relationship in the labour end of it that the Public Service Staff Relations Act talks about confidentiality.

The Deputy Chairman: This is sometimes a difficult area in which to establish a clear distinction. I was reminded by Mr. Wallace that a few years ago I was the co-chairman of a joint committee on employee-employer relations and he appeared before the committee. At that time we spent a year and a half trying to sort out some of these difficult things.

Perhaps you might go through with us how the present security service and the RCMP, as a whole, are dealt with. For example, do they have the conciliation arbitration route? I know that they do not have the right to strike. Here we see 32 additional positions created and 22 removed. What are the 32 new positions that are created that presently are excluded from the bargaining unit? Does it mean that a lot of people who now are excluded are going to be moved into the bargaining unit, or is it just bodies that you are talking about rather than positions? Perhaps you could go through this whole situation we are now faced with, and we can relate it to what can happen under the new arrangement.

Mr. Crawford: Some time ago, when we became aware of the McDonald Commission findings, we met with the minister and asked for his opinion as to the implications involving our membership. At that time we requested for our members a continuation of the rights of collective bargaining and all the other benefits. He considered this and he directed correspondence to me. I was informed that they had investigated other agencies of a similar nature throughout the free world to find out who had a system of unionization.

In the second paragraph in his response of January 21, he says that, with the exception of the Netherlands and West Germany, the countries surveyed did not have unions in their security organizations and that, in those two countries, unionized employees of the security agencies did not have the right to strike. As a result, Mr. Kaplan offered to the union the opportunity to continue to enjoy representation. We thought we had a deal.

Unfortunately, what happened was that the interpretation of what support staff is and what the administrative support category is was twisted around and was changed. Presently, in the RCMP, all of the people in the Security Service, with the

[*Traduction*]

dans la Fonction publique est différente de ce qui l'est pour le Service de sécurité de la G.R.C. ou un service de sécurité. Pour un cadre de la direction qui doit prendre des décisions, ce qui est confidentiel, ce sont des documents qui permettraient au syndicat de déclencher une grève avec succès s'ils tombaient entre les mains de ce dernier. Voilà ce que signifie le mot «confidentiel» dans la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Il ne s'agit pas de la confidentialité des documents d'un ministère. Si c'était le cas, il faudrait alors exclure presque tous les fonctionnaires qui travaillent ou ont travaillé pour le ministère de la Défense nationale.

Votre travail peut être confidentiel, secret ou très secret, mais c'est au niveau des relations de travail que la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique parle de confidentialité.

Le vice-président: C'est un domaine où il est parfois difficiles d'établir des distinctions claires. M. Wallace me rappelait qu'il y a quelques années, alors que j'étais coprésident d'un comité mixte sur les relations entre les employés et les employeurs, il a comparu devant ce comité. A l'époque, nous avons consacré un an et demi à tenter de résoudre quelques-unes de ces questions difficiles.

Peut-être pourriez-vous nous expliquer comment les choses se passent au service de sécurité actuel et à la G.R.C. Par exemple, les employés peuvent-ils recourir à la conciliation? Je sais qu'ils n'ont pas le droit de faire la grève. Il est question ici de 32 nouveaux postes et de l'exclusion de 22 autres. Quels sont ces 32 nouveaux postes qui sont exclus pour l'instant de l'unité de négociation? Cela signifie-t-il que beaucoup de personnes qui sont présentement exclues feront partie de l'unité de négociation, ou s'agit-il plutôt de groupes que de postes? Peut-être pourriez-vous nous parler de la situation actuelle afin que nous puissions comparer avec ce qui est proposé.

M. Crawford: Il y a quelque temps, lorsque nous avons lu les conclusions de la Commission McDonald, nous avons rencontré le Ministre et lui avons demandé son avis sur les répercussions qu'aurait le projet de loi sur nos membres. Nous lui avons alors demandé que nos membres puissent conserver leur droit à la négociation collective ainsi que tous leurs autres avantages. Il a étudié la question et m'a écrit à ce sujet. On m'a informé qu'on s'était renseigné auprès d'autres organismes semblables du monde libre afin de savoir où la syndicalisation était acceptée.

Dans le deuxième paragraphe de sa réponse du 21 janvier, il déclare que les pays qui ont fait l'objet de l'enquête, à l'exception des Pays-Bas et de l'Allemagne de l'Ouest, ne permettaient pas aux employés de leur service de sécurité, de se syndiquer et que, dans ces deux pays, les employés syndiqués des agences de sécurité n'avaient pas le droit de grève. M. Kaplan a donc offert au syndicat la possibilité de continuer à représenter les employés. Nous pensions avoir conclu une affaire.

Ce qui s'est malheureusement produit, c'est qu'on a modifié l'interprétation de ce que l'on entend par personnel de soutien ainsi que par catégorie du soutien administratif. A l'heure actuelle, dans la G.R.C., les employés du Service de sécurité, à

[*Text*]

exception of those belonging to the force, that is the RCMP, enjoy membership in our union. They have done so for some period of time.

The Deputy Chairman: Could you repeat that?

Mr. Crawford: In the present RCMP Security Service, which is merged within the total RCMP, all the public service employees are members of our union. The investigative people, however, are members of the force are are hired under the RCMP Act and, therefore, cannot be unionized. We have never represented them. They are, effectively, members of the RCMP.

The Deputy Chairman: Forget the public service people for the moment because we can understand their position. Tell us what are the arrangements for the RCMP. The RCMP is not part of the bargaining unit?

Mr. Crawford: That is right; they are precluded from organizing. Now, with the transition in accordance with this proposed piece of legislation, my understanding is that they would no longer be members of the RCMP.

We gave an undertaking to the minister, at is request, that we would not attempt to organize or unionize these people because they were investigators, and the department felt that they were involved in highly secret work and, therefore, should not become unionized. I really did not debate the issue at too much length. I was not looking to expand our horizons.

Senator Lapointe: Are the secretaries part of your union?

Mr. Crawford: Yes. Right now, if an investigator in the RCMP Security Service has a secretary, she is a member of our union.

The Deputy Chairman: So you are saying that the secretary of the investigator in the RCMP Security Service is a member?

Mr. Crawford: Yes. Right now there are 54,000 Crs in the federal public service for which we negotiate.

The Deputy Chairman: What is a CR?

Mr. Crawford: It is a clerk; a person who does clerical functions. If they were to be on the conciliation route, by their vote and choice, and they were unsuccessful in arriving at a collective agreement, all 54,000 could go on strike with the exception of those designated under the Public Service Staff Relations Act as being employees for the purposes of the safety and security of the country. Therefore, any of the others could be on strike; they could be on a conciliation route or an arbitration route which is binding.

The Deputy Chairman: That refers to the present RCMP administration support staff?

Mr. Crawford: Yes.

Senator Lapointe: You do not appear to be in favour of this security intelligence service. Why?

[*Traduction*]

l'exception des membres de la force régulière, c'est-à-dire de la G.R.C., font partie de notre syndicat, et ce depuis assez longtemps.

Le vice-président: Pourriez-vous répéter cela?

M. Crawford: Au sein du service de sécurité actuel de la G.R.C., lequel fait partie à part entière de la G.R.C., tous les employés de la Fonction publique sont membres de notre syndicat. Les enquêteurs, toutefois, appartiennent à la force régulière ou sont embauchés aux termes de la Loi sur la G.R.C. et ne peuvent donc faire partie d'un syndicat. Nous ne les avons jamais représentés. Ils sont, à toutes fins pratiques, membres de la G.R.C.

Le vice-président: Laissez de côté pour l'instant les employés de la Fonction publique, étant donné que nous pouvons comprendre leur position. Parlez-nous de la situation du personnel de la G.R.C.. La G.R.C. ne fait pas partie de l'unité de négociation?

M. Crawford: C'est exact. Les lmembres de la G.R.C. n'ont pas le droit de se syndiquer. Avec les changements qu'entraînerait le projet de loi, je comprends que les employés du Service de sécurité ne feraient plus partie de la G.R.C..

Nous nous étions engagés auprès du Ministre, à sa demande, à ne pas tenter de syndiquer ces employés étant donné qu'ils étaient enquêteur. Le ministère estimait que, comme ils devaient s'occuper de travaux très secrets, ils ne devraient pas être syndiqués. Je n'ai pas trop insister sur la question. Je ne cherchais pas à élargir nos horizons.

Le sénateur Lapointe: Les secrétaires sont-elles syndiquées?

M. Crawford: Oui. A l'heure actuelle, si un enquêteur du Service de sécurité de la G.R.C. a une secrétaire, elle fait partie de notre syndicat.

Le vice-président: Vous dites donc que la secrétaire d'un enquêteur du Service de sécurité de la G.R.C. est membre de votre syndicat?

M. Crawford: Oui. A l'heure actuelle, nous sommes les agents négociateurs de 54,000 CR de la Fonction publique fédérale.

Le vice-président: Qu'est-ce qu'un CR?

M. Crawford: Il s'agit d'un commis, d'une personne qui effectue des travaux de bureau. Si ces employés avaient opté pour la conciliation et ne parvenaient pas à conclure une convention collective, les 54,000 employés du groupe pourraient faire la grève à l'exception des employés désignés aux termes de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Il s'agit des employés dont le travail est nécessaire pour assurer la sécurité de l'État. Ainsi, tous les autres pourraient faire la grève, ils ont le choix entre la voie de la conciliation et celle de l'arbitrage dont les résultats sont sans appel.

Le vice-président: Cela concerne le personnel du soutien administratif de la G.R.C.?

M. Crawford: Oui.

Le sénateur Lapointe: Vous ne semblez pas appuyer la création d'un Service du renseignement de sécurité. Pourquoi?

[*Text*]

Mr. Bean: As you have heard in many of the other presentations which have been made before you, we are concerned about the potential for abuse in regard to civil liberties as well as human rights. We decided that enough has been said to you about that area. I am sure you are well aware of the concerns of a substantial number of people in this regard, so we have stayed away from that issue and dealt, instead, with the labour relations aspect.

The Public Service Staff Relations Act is a very restrictive piece of collective bargaining legislation and it would become even more restrictive. That is why, in its present format, we cannot support the legislation now proposed.

Senator Lapointe: Do you prefer that this service should stay within the RCMP?

Mr. Bean: I do not know. I do not think we have taken a position *per se* as to whether it should stay in the RCMP or be a separate agency.

Mr. Crawford: There is one point which we have not raised as an issue, but it is an issue to the staff who are our prime concern since we are responsible for them. The creation of an agency will restrict the promotion ability of those individuals by precluding them from having ready access into the federal public service unless there is some enabling legislation or regulations whereby they may be able to apply in some competitions.

However, as their representative, I feel that, over a period of time, the agency may drift to such an extent that they may not be able to compete on the same basis in the public service. With a small population in the agency, there will only be promotion ability within and not necessarily without as there is now with 200,000 public service jobs.

Senator Lapointe: Why should they be prevented from transferring to another department if they so wish?

Mr. Crawford: I think it is a matter of each department looking after its own. As an exterior agency, a department may be able to justify having its own internal competition, thereby precluding the necessity to open the competition to other people.

Your name can be on a number of lists in the Public Service Commission for lateral transfer requests, and so on, but they are sometimes known as "black lists" in that those on the list can go nowhere.

Senator Lapointe: You complained about endangering the rights of citizens. Do you not think that this bill would improve the present situation rather than worsening it? There is no precise mandate. There are no good controls. The regulations are not defined by law. Do you prefer the actual situation which is, in my opinion, more dangerous than the proposed future situation?

Mr. Crawford: To the best of my knowledge, with the exception of perhaps 20 or 30 people, I am confident that the

[*Traduction*]

M. Bean: Comme beaucoup d'autres témoins qui vous l'ont dit, nous nous inquiétons des possibilités d'atteinte aux libertés civiles et aux droits de la personne. Nous en sommes venus à la conclusion que vous en aviez suffisamment entendu à ce sujet. Comme nous étions convaincus que vous connaissiez toutes les préoccupations d'un nombre important de personnes à cet égard, nous n'avons pas abordé cette question et avons préféré traiter de l'aspect des relations de travail.

La Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, qui est déjà très restrictive, le deviendrait encore davantage. C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons appuyer le projet de loi dans sa forme actuelle.

Le sénateur Lapointe: Préféreriez-vous que ce service continue à relever de la G.R.C.?

M. Bean: Je ne sais pas. Je ne crois pas que nous ayons pris une décision quant à savoir si ce service devrait rester au sein de la G.R.C. ou être indépendant de celle-ci.

M. Crawford: Il y a un point que nous n'avons pas soulevé et qui inquiète les employés, lesquels constituent notre principale préoccupation étant donné que nous les représentons. La création d'un organisme restreindra leurs chances de promotion en les empêchant d'accéder facilement à des postes au sein de la Fonction publique, à moins qu'une loi ou un règlement habilitant soit établi pour leur permettre de présenter leur candidature à certains postes.

Toutefois, en tant que leur représentant, je crois qu'il peut arriver au bout d'un certain temps que l'organisme prenne ses distances au point où ses employés ne pourront plus participer à des concours sur la même base dans la Fonction publique. Avec un faible effectif au sein de l'organisme, les chances d'avancement se limiteront à l'intérieur de celui-ci, et pas nécessairement à l'extérieur comme c'est le cas à l'heure actuelle avec 200,000 postes de la Fonction publique.

Le sénateur Lapointe: Pourquoi devrait-on les empêcher d'obtenir une mutation dans d'autres ministères, s'ils le désirent?

M. Crawford: Je crois qu'il s'agit pour chaque ministère de protéger ses intérêts. En tant qu'organisme indépendant, un service peut être en mesure de justifier ses propres concours internes, ce qui écarte la nécessité de rendre le concours publique.

Votre nom peut figurer sur un certain nombre de listes à la Commission de la Fonction publique pour des demandes de mutation latérale et ainsi de suite, mais on les qualifie souvent de «listes noires» du fait que ceux dont le nom s'y trouve ne réussissent à aller nulle part.

Le sénateur Lapointe: Vous vous inquiétez de la menace pour les droits des citoyens. Ne croyez-vous pas que ce projet de loi améliorerait la situation actuelle plutôt que de l'empirer? Il n'y a pas de mandat précis. Il n'y a pas de bons contrôles. Les règlements ne sont pas définis par une loi. Préférez-vous la situation actuelle qui est selon moi plus dangereuse que ce que l'on propose?

M. Crawford: Autant que je sache, à l'exception peut-être de 20 ou 30 personnes, les employés actuels seront mutés en

[*Text*]

present staff will be transferred, en masse, to the new agency. I, as their union representative, am confident that the people I have represented over the years have been very reliable and honest in their jobs. I do not see that changing them into an agency is going to alter anything for them.

With respect to the investigative arm of the RCMP, we are not involved with it so I could not really express an opinion on behalf of my union as to whether it has done a good job in the past.

Senator Lapointe: When you refer to "staff" in that context, you are referring only to administrative staff?

Mr. Crawford: That is right. Initially, the minister and I had experienced some confusion on this point, in the same wy that you and I might have had some confusion. He has said that the government is committed, a much a possible, to recognizing a right to free, collective bargaining. He said further that, on consideration, he is inclined to recommend to his collegues that the Union of Solicitor General Employees continue to represent support staff employees of the new agency.

The new agency, as I see it, will be made up of two groups of employees, one of which is the operational-investigative group and the other of which is the support group. In addition, because there was some question of confidentiality and violations of it, one of my associates has given me a note that will perhaps help to explain the matter. The confidential work on behalf of the Government of Canada is protected by an employee's oath of office and the Official Secrets Act. The individual takes that responsibility upon himself and therefore dares not violate that oath. Such employees can still enjoy membership in a union but are prohibited, by their taking of that oath, from violating it.

Senator Lapointe: Do the secretaries take that oath, too?

Mr. Crawford: Yes.

Mr. Bean: Every employee in the public service takes that oath.

Senator Lapointe: Is it the ordinary oath which any employee takes? Is it no more than that, or is it a special oath?

Mr. Crawford: Perhaps, if you need further information on this topic, Mr. Wallace can respond. He has related to me that the employees receive a copy of the Official Secrets Act. I do not know whether the individual considers it an ordinary oath. I am aware tht most employees, when they are cleared for top secret information and so forth, consider theirs to be a fairly responsible position.

The Deputy Chairman: I do not believe that you have responded to my earlier question about the new positions. Did you say that there would be 32 additional positions which will be open to membership as against the 22 that are lost? Are those positions comprised of categories or individuals?

Mr. Crawford: They are person years and are position that will be assigned to the "admin-support" category. In other

[*Traduction*]

bloc dans le nouveau organisme. En tant que représentant syndical, je suis convaincu que les gens que je représente depuis des années ont été très efficaces et très honnêtes dans l'exercice de leurs fonctions. Je ne vois pas comment le transfert dans un autre organisme modifiera quoi que ce soit pour eux.

En ce qui concerne le service d'enquête de la G.R.C., comme nous n'avons rien à voir avec celui-ci, je ne puis vraiment pas dire, au nom de mon syndicat, s'il a été efficace par le passé.

Le sénateur Lapointe: Lorsque vous parlez «d'employés» dans ce contexte, vous ne faites allusion qu'au personnel administratif?

M. Crawford: C'est exact. Au début, le ministre et moi-même n'arrivions pas à nous entendre sur ce point, un peu comme il est possible que vous et moi éprouvions quelques difficultés. Il a déclaré que le gouvernement s'engageait, dans la mesure du possible, à reconnaître le droit à la liberté de négociation. Il a ajouté que, réflexion faite, il était tenté de recommander à ses collègues que le Syndicat des employés du Solliciteur général continue à représenter le personnel de soutien du nouvel organisme.

Le nouvel organisme, si je comprends bien, sera constitué de deux groupes d'employés: celui des opérations et des enquêtes et celui des employés de soutien. Par ailleurs, comme il a été question de confidentialité et de violation de celle-ci, un de mes associés m'a remis une note qui aidera peut-être à expliquer la situation. Le travail confidentiel efectué au nom du gouvernement du Canada est protégé par un serment que font les employés, ainsi que par la Loi sur les secrets officiels. C'est la personne qui, parce qu'elle assume ses responsabilités, n'ose pas violer le serment. Ces employés peuvent continuer à faire partie du syndicat, mais le serment qu'ils ont prononcé les empêchent de violer un secret.

Le sénateur Lapointe: Les secrétaires prononcent-elles ce serment également?

M. Crawford: Oui.

M. Bean: Tout employé de la Fonction publique fait ce serment.

Le sénateur Lapointe: Est-ce le serment ordinaire que prononce n'importe quel employé, ou en a-t-il un autre?

M. Crawford: Si vous avez besoin de plus de renseignements à ce sujet, M. Wallace pourrait peut-être vous répondre. Il m'a dit que les employés recevaient un exemplaire de la Loi sur les secrets officiels. Je ne sais pas si l'employé considère cela comme un serment ordinaire. Je sais que la plupart des employés, lorsqu'ils obtiennent la cote «très secret» par exemple, considèrent qu'ils ont des responsabilités assez grandes.

Le vice-président: Je ne crois pas que vous ayez répondu à ma question précédente concernant les nouveaux postes. Avez-vous dit qu'il y aurait 32 nouveaux postes dont les titulaires pourront être syndiqués, alors que 22 ne pourront pas l'être? Ces postes englobent-ils des catégories ou des personnes?

M. Crawford: Il y a des années-personnes et des postes qui seront assignés à la catégorie du soutien administratif. Autre-

[*Text*]

words, some positions will be filled by clerks, some by secretaries and some by clerk-typists. In effect, the department is trying to tell us that, while certain categories are being taken away, more employees will be given to us in this one category to make up for it. That does not help us, in terms of our principals, at all. It is not a question of numbers here, it is a question of whether a person who has enjoyed the right to collective bargaining can continue to have that right.

Senator Lapointe: Do you mean that there are only 22 positions which will be deleted?

Mr. Crawford: Yes and no. In this respect I am hesitating, Senator, because I do not want to reveal any of the department's secrets. There are members of the press here today and I do not know the extent to which I should persevere in using numbers. I noticed in the newspapers that, not too long ago, some monetary figures were used that caused the government some embarrassment.

The Deputy Chairman: You have used the figures 22 and 32.

Mr. Crawford: Yes.

The Deputy Chairman: I am not sure whether that is very secret, nor whether this is world-shattering news. I think we are merely trying to find out the kinds of position that would be included as part of the bargaining unit, for example, as opposed to the ones that are excluded.

Mr. Crawford: It is not the number of people to be excluded that is important. What is important is the classification groups that are going to be excluded. The day after the act is proclaimed, the department may decide that it needs 500 more GSBUS employees, for example.

Senator Lapointe: What is that?

Mr. Crawford: A GSBUS is the guy who picks up the garbage pail and empties it. My point is that the numbers today will not necessarily be the numbers after the act is proclaimed. We are concerned about the actual removal of the employees from the operational category, from the "admin" and foreign service category and from the technical category. We are losing three of the four categories from which we represent people in the federal public service. We will never be allowed to unionize anybody who is hired in any one of those categories. Furthermore, we have not been given any reason for this from the department.

The Deputy Chairman: I think the department would be arguing that, in view of the nature of the operation, these employees are required. In reply, you might say that that is not the case now so why should it be changed? I presume that the department would respond that it would be much happier, if these people were not part of a bargaining unit, from the point of view of the security of the work, which will be in a very sensitive area.

We are not taking sides on that question. I am, however, saying that perhaps that is the argument of the department.

Mr. Crawford: I met with the minister approximately ten days ago to ask him this specific question. If he could have

[*Traduction*]

ment dit, certains postes seront occupés par des commis, d'autres par des secrétaires et d'autres encore pat des dactylos. En réalité, ce que le ministère tente de nous dire, c'est qu'alors que certaines catégories nous sont retirées, on nous donnera davantage d'employés dans cette catégorie pour compenser. cela ne nous avance en rien, du moins en ce qui concerne nos principes. Il ne s'agit pas ici de chiffres mais de savoir si une personne qui pouvait faire partie d'une unité de négociation pourra conserver ce droit.

Le sénateur Lapointe: Voulez-vous dire que 22 postes seulement seront supprimés?

M. Crawford: Oui et non. A cet égard, j'hésite, sénateur, parce que je ne veux pas révéler des secrets du ministère. Il y a ici des membres de la presse et je ne sais pas dans quelle mesure je devrais continuer à citer des chiffres. J'ai remarqué dans les journaux, il n'y a pas très longtemps que certaines données monétaires ont été citées et que cela a mis le gouvernement dansl'embarras.

Le vice-président: Vous avez utilisé les chiffres 22 et 32.

M. Crawford: Oui.

Le vice-président: Je ne suis pas sûr que ce soit très secret ni que ce soit des nouvelles qui feront trembler le monde. Je crois que nous tentons simplement de découvrir le genre de postes qui seraient inclus dans l'unité de négociation, par exemple, par rapport à ceux qui en sont exclus.

M. Crawford: Ce n'est pas le nombre de personnes qui seront exclues qui importe, mais les groupes de classification. Le jour qui suivra la promulgation de la loi, il se peut que le ministère décide qu'il a besoin de 500 employés GSBUS par exemple.

Le sénateur Lapointe: Qu'est-ce que c'est?

M. Crawford: Un employé de la catégorie GSBUS est quelqu'un qui vide les poubelles. Ce que je veux faire ressortir, c'est que les chiffres qui existent aujourd'hui ne seront pas nécessairement les mêmes après la promulgation de la loi. Nous nous inquiétons du retrait réel des employés des catégories de l'exploitation, de l'administration et des services extérieurs, ainsi que de la catégorie technique. Nous perdons trois des quatre catégories dont nous représentons des employés à la Fonction publique fédérale. Nous n'aurons jamais le droit de syndiquer un employé de ces catégories. En outre, le ministère ne nous a fourni aucune raison à ce sujet.

Le vice-président: Je crois que le ministère soutiendrait que, étant donné la nature de l'opération, il a besoin de ces employés. Vous pourriez répondre que, comme ce n'est pas le cas maintenant, vous ne voyez pas pourquoi les choses devraient changer. Je suppose que le ministère répondrait qu'il vaudrait beaucoup mieux que ces personnes ne fassent pas partie d'une unité de négociation, pour des raisons de sécurité, car ils aborderont dans leur travail des questions très délicates.

Nous ne prenons pas parti. Je dis simplement que c'est peut-être l'argument qu'invoquera le ministère.

M. Crawford: J'ai rencontré le ministre il y a environ dix jours afin de lui poser précisément cette question. S'il avait pu

[*Text*]

justified the need for exclusion, I would have gone to my members and said, "Sorry, it was fun, but now you are excluded because something has changed in your life." Therefore, I asked the minister and his assistant for the reason behind that change. I was told that it was administratively easier to allow one category to be represented. The change was not due to any security ramifications, nor was it due to any threats of violation of anything. Apparently the change was made on the basis that it was easier to give one group of employees collective bargaining rights, but, because the other groups are so small in number, it would be too much of an administrative pain to try to keep track of how much is paid to a "BUS". That is the answer that was given to me.

Senator Lapointe: Perhaps employees who know the secret codes and so on should be excluded.

Mr. Crawford: No, we were informed that we would continue to maintain membership for communicators.

Senator Riley: Mr. Bean, in your brief I noted the words: "Pursuant to Bill C-157 and the regulations . . . " Could you explain what you mean by regulations? Are you referring to clauses under the bill which have to do with grievances and so forth?

Mr. Bean: There is a provision contained in the bill—and I would have to look it up because I do not have it in front of me at the moment—whereby the Director can develop regulations for the operation through order in council.

Senator Lapointe: These regulations are not contained in the bill?

Mr. Bean: These are regulations which will subsequently be developed.

Senator Riley: When you say "and the regulations," you mean that at the moment there are no regulations but there will be according to the bill?

Mr. Bean: That is correct.

Senator Riley: Which clause of the bill are you referring to?

Senator Kelly: I believe the witness is referring to clause 8(3) on pages 5 and 6 of the bill.

Mr. Bean: That is correct, it is clause 8(3). Those clauses include duties that are normally performed by the Treasury Board in the Public Service and the Public Service Commission. It also says that the Director will establish procedures respecting the conduct, discipline, presentation and consideration of grievances. Again, it is very open. What in effect happens is that the director becomes almost a one-man authority to render decisions.

The Deputy Chairman: Mr. Bean, I think you are probably going a little too far in saying that the Director becomes a one-man authority. The fact is that the regulations will be based on present practices as far as possible, and the normal procedure of review that you have talked about—the functions

[*Traduction*]

justifier la nécessité de l'exclusion, j'aurais alors dit à mes membres: «Désolé, nous avons été heureux de vous servir, mais vous êtes maintenant exclus car il s'est produit un changement dans votre vie.» J'ai donc demandé au ministre et à son adjoint la raison de ce changement. On m'a répondu que, du point de vue administratif, il était plus facile de permettre à une catégorie d'être représentée. Le changement n'était pas imputable à des considérations touchant la sécurité ni à des risques de violation de quoi que ce soit. Il semble que le changement ait été apporté parce qu'il était plus facile de donner à un groupe d'employés des droits de négociation et parce que les autres groupes comportent tellement peu de membres qu'il serait, du point de vue administratif, trop compliqué de tenter de garder la trace des sommes versées à un «BUS». C'est la réponse qu'on m'a donnée.

Le sénateur Lapointe: Les employés qui connaissent par exemple les codes secrets devraient peut-être être exclus.

M. Crawford: Non, on nous a dit que nous continuerions à représenter les employés du groupe Communications.

Le sénateur Riley: M. Bean, dans votre mémoire, j'ai noté les mots «conformément au projet de loi C-157 et aux règlements . . . » Pourriez-vous expliquer ce que vous entendez par règlements? Faites-vous allusion aux articles du projet de loi qui ont trait aux griefs et ainsi de suite?

M. Bean: Le projet de loi contient une disposition—et il me faudrait vérifier parce que je ne l'ai pas sous les yeux pour l'instant—qui permet au directeur d'établir des règlements par le biais d'un décret du Conseil.

Le sénateur Lapointe: Ces règlements ne sont pas contenus dans le projet de loi?

M. Bean: Il s'agit des règlements qui seront adoptés par la suite.

Le sénateur Riley: Lorsque vous dites «et les règlements», il s'agit bien de ceux qui seront adoptés plus tard en vertu du projet de loi, car il n'en existe aucun actuellement, n'est-ce pas?

M. Bean: Oui.

Le sénateur Riley: A quel article du projet de loi faites-vous allusion?

Le sénateur Kelly: Je pense que le témoin fait référence au paragraphe 8(3), aux pages 5 et 6 du projet de loi.

M. Bean: C'est exact, au paragraphe 8(3). Ces dispositions englobent des fonctions dont s'acquitte habituellement le Conseil du trésor à la Fonction publique et à la Commission de la Fonction publique. Il y est également dit que le directeur établira les règles concernant la conduite et la discipline des employés, la présentation de griefs par ceux-ci et l'étude de ces griefs. Encore une fois, il s'agit de pouvoirs très étendus. En fait, le directeur sera à peu près seul à décider.

Le vice-président: Monsieur Bean, je pense qu'il est peut-être un peu exagéré de dire que son autorité serait absolue. Il reste qu'on adoptera des règlements en se fondant autant que possible sur l'usage actuel, et qu'on tiendra compte de la procédure habituelle d'étude dont vous avez parlé, c'est-à-dire

[*Text*]

of the Treasury Board and those under the Public Service Staff Relations Act, and all the other things—will be covered. I think your only argument would be whether that should be included in the bill, because you are unhappy with having it done by regulation.

Mr. Bean: Mr. Chairman, there are logical concerns even within the bill, as I pointed out. Clause 8(1) says that:

> —the Director has exclusive authority to appoint employees—And I can only read what the bill says: "exclusive authority". If we look at clause 9, it points out that grievances resulting from discharge, suspension or financial penalty cannot go to adjudication. Even in the Communications Security Establishment, which is a similar agency, we at least get the opportunity to have a third party deal with those; and surely it is only justice, in this day and age, that a third party would get an opportunity, because as it is now the Director makes the ruling and then he reviews the ruling.

Senator Riley: An opportunity to do what?

Mr. Bean: An opportunity to review the decision of the Director to determine whether in fact it was a just decision.

Senator Riley: To employ such and such a person?

Mr. Bean: No; to go to a third party, whether it be an adjudication system, which we now have under the Public Service Staff Relations Act, or whether it be an arbitration system, which is normally under the Canada Labour Code.

Mr. Crawford: It would go to adjudication if an employee did an act at work for which he received some discipline and the employee felt it was unfair, inappropriate, or whatever. Through the grievance process the Director has the final say. We are arguing that the Director should not have the final say, but that there should be one more party involved, as there is in the rest of the Public Service, namely, an adjudicator to decide whether or not the amount of discipline was appropriate.

Senator Riley: What about the complaint provision under the review section?

The Deputy Chairman: I think there is some confusion concerning the Review Committee. I doubt if the Review Committee will be spending its times dealing with grievances of employees. I do not believe that is what it is set up for, unless it is on the question of security clearance.

Senator Kelly: It may find itself involved in that under what will appear as regulations, referred to in clause 8(3), becaus in fairness you are correct, Mr. Bean, in that the bill, under 8(1) gives the Director complete power to hire, to discipline and so on; but under 8(3) the Director will be subject to whatever come forward. In other words, there is some possible relief ahead in the direction you are suggesting, namely, under those regulations. At least, you cannot assume there will not be.

[*Traduction*]

des fonctions du Conseil du trésor, de celles exercées en vertu de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique et ainsi de suite. Je pense que vous voudriez que ces dispositions soient incluses dans le projet de loi, et non pas dans les règlements à venir.

M. Bean: Monsieur le Président, certaines de nos inquiétudes découlent en toute logique du projet de loi, comme je l'ai mentionné. Par exemple, le paragraphe 8(1) dit:

> . . . le directeur a le pouvoir exclusif de nommer les employés . . . Et je ne peux lire que ce que dit le projet de loi, c'est-à-dire «pouvoir exclusif». Il est question plus loin, à l'article 9, des griefs résultant d'une mesure disciplinaire entraînant le congédiement, la suspension ou une peine pécuniaire. Même au service de sécurité des communications, qui est un organisme analogue, une tierce partie peut intervenir; et ce n'est que justice, de nos jours, qu'une tierce partie en git la possibilité, étant donné que, dans l'état actuel des choses, la personne même qui aurait pris la décision serait appelée à la revoir.

Le sénateur Riley: La possibilité de faire quoi?

M. Bean: De revoir la décision du directeur pour déterminer si elle est juste.

Le sénateur Riley: Pour voir s'il a eu raison de nommer tel et tel employé?

M. Bean: Non, de recourir à une tierce partie, conformément à la procédure d'arbitrage prévue actuellement par la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique ou par le Code canadien du travail.

M. Crawford: Il y aurait arbitrage dans le cas d'un employé qui jugerait injuste ou inappropriée une mesure disciplinaire imposée pour un acte commis au travail. En vertu de la procédure de grief, la décision finale revient au directeur. C'est ce à quoi nous nous opposons. Une autre partie devrait intervenir, comme c'est le cas dans le reste de la Fonction publique; un arbitre devrait décider si oui ou non la mesure disciplinaire imposée était appropriée.

Le sénateur Riley: Que faites-vous des dispositions concernant les plaintes que contiennent les articles sur la surveillance?

Le vice-président: Je pense que la confusion règne au sujet du comité de surveillance. Je doute qu'il passe son temps à s'occuper des griefs des employés. Je ne pense pas qu'il soit créé pour cela, à moins que le grief ne porte sur l'habilitation de sécurité.

Le sénateur Kelly: Il se pourrait qu'il ait à s'occuper de telles questions, selon ce que diront les règlements mentionnés au paragraphe 8(3). Il est vrai, monsieur Bean, comme vous le dites, que le paragraphe 8(1) du projet de loi accorde au directeur des pouvoirs absolus en matière de nomination, de discipline, etc., mais il est vrai aussi qu'il sera assujetti en vertu du paragraphe 8(3) aux règlements qui seront adoptés. Autrement dit, il se pourrait que ces règlements apaisent vos craintes.

[*Text*]

The Deputy Chairman: It even specifies them. Clause 8(3)(b) say that the Governor in Council may make regulations:

> in relation to employees to whom subsection (2) applies, governing their conduct and discipline and the presentation and consideration of grievances;

It isn't that the Director will be the supreme authority who suddenly will do whatever he likes. He would be subject, I would think, to a list of regulations that would follow fairly closely those that are presently in the act.

Mr. Bean: Mr. Chairman, I would draw your attention to clause 37(2) which clearly says:

> The Review Committee shall not investigate a complaint in respect of which the complainant is entitled to seek redress by means of a grievance procedure established pursuant to this Act or the *Public Service Staff Relations Act*.

Very clearly the Review Committee cannot deal with grievances.

Senator Kelly: It says where "the complainant is entitled to seek redress" under the Public Service Staff Relations Act. That is how I read that, unless I am misreading it. So you would not be concerned in that case.

The Deputy Chairman: You have drawn to our attention the fact that you do not think the Security Intelligence Review Committee went far enough. But that is not what it is there for.

Mr. Bean: There is some misunderstanding, because very clearly, if an employee has the right to submit a grievance, which must stop at the director level, then there is no way that the Review Committee can even look at it. That is spelled out in the law.

Mr. Crawford: In clause 37(2) it says "to this Act or the *Public Service Staff Relations Act*". This act provides for the referral to the Staff Relations Board of adjudicable cases concerning the collective agreement, but not discipline. Discipline is dealt with under this act, and therefore you cannot take discipline to an adjudicator.

Senator Frith: The way you are reading it, it wipes out clause 37(1). That cannot be the intention.

Mr. Bean: We are reading it from the point of view that we deal with these acts quite regularly, and I can assure you that that is the way it will be interpreted; and we will not, in any way, shape or form, ever get a grievance before that Review Committee. The main purpose of that Review Committee, as I understand it, is to deal with the denial of security clearance.

Mr. Crawford: I am not necessarily convinced that clause 37(1) was drafted with the employees specifically in mind; it would be any person. Perhaps the legislators were thinking of the person outside who felt that he had been slighted.

The Deputy Chairman: As I read the provision dealing with the Review Committee, it will deal with citizens' complaints, or complaints employees who perhaps have a problem involved with security clearance, the same as any other citizen; but it

[*Traduction*]

Le vice-président: On précise même le nom des règlements qui seront adoptés. Il est dit à l'alinéa 8(3)(*b*) que le Gouverneur en conseil peut établir des règlements:

> sur la conduite et la discipline des employés visés au paragraphe (2), la présentation de griefs par ceux-ci et l'étude des griefs;

Le directeur ne sera en rien l'autorité suprême et ne pourra faire tout ce dont il aura envie. Il sera assujetti je pense à divers règlements qui seront reliés de près à ce que prévoit actuellement la loi.

M. Bean: Monsieur le président, j'aimerais attirer votre attention sur le paragraphe 37(2) où il est clairement dit:

> Le comité de surveillance ne peut enquêter sur une plainte qui constitue un grief susceptible d'être réglé par la procédure de griefs prévue en vertu de la présente loi ou de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

Il est très clair que le comité de surveillance ne pourra s'occuper des griefs.

Le sénateur Kelly: On y parle d'un «grief susceptible d'être réglé» en vertu de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. C'est du moins la façon dont je vois les choses. Donc, vous n'auriez pas à vous en occuper.

Le vice-président: Vous avez attiré notre attention sur le fait que le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité n'allait pas assez loin à votre avis. Or ce n'est pas la raison pour laquelle il serait créé.

M. Bean: Il y a malentendu; il est dit bien clairement dans le projet de loi qu'un employé a le droit de présenter un grief, mais, que, si celui-ci ne peut aller plus loin que le directeur, alors le comité de surveillance ne pourra même pas enquêter. Cela ne pourrait être plus clair.

M. Crawford: Il est dit au paragraphe 37(2) «en vertu de la présente loi ou de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique». Cette loi prévoit le renvoi à la Commission des relations de travail des griefs arbitrables concernant une convetnion collective, mais pas la discipline. Lorsqu'il est question de discipline, un arbitre ne peut donc trancher.

Le sénateur Frith: Cela éliminerait par conséquent le paragraphe 37(1). Ce n'est sûrement pas l'intention de la loi.

M. Bean: Nous travaillons avec ces lois assez régulièrement et je peux vous assurer que c'est la façon dont elle sera interprétée. Jamais un grief, quelle que soit sa forme, ne se rendra jusqu'au comité de surveillance. Ce dernier aura à s'occuper essentiellement, si je comprends bien, des refus d'habilitation de sécurité.

M. Crawford: Je ne suis pas nécessairement convaincu que le paragraphe 37(1) ait été rédigé à l'intention précisément des employés; il peut s'agir de n'importe quelle personne. Les légistes pensaient peut-être plutôt à une personne de l'exterieur qui aurait l'impression d'avoir été lésée.

Le vice-président: D'après ce que je comprends des dispositions se rapportant au comité de surveillance, celui-ci enquêterait sur les plaintes d'employés qui se seraient par exemple vu refuser l'habilitation de sécurité ou sur les plaintes de tout

[*Text*]

has nothing to do with the actual operation or administration of the employer-employee relationship. It gets back to whether you want to have this outlined completely in the bill or whether you think it should be by regulation, which I am sure will follow. The proper grievance procedure will be set up and the adjudication process will be outlined, with perhaps some form of appeal through a closed session. We are dealing with a very sensitive area.

Seantor Frith: Mr. Bean, I cannot understand the interpretation that you are putting on clause 37. I may be subject to criticism. Perhaps I am misunderstanding what you are saying. You are saying that, in effect, an employee has no grievance procedure?

Mr. Bean: No.

Senator Frith: You are not saying that?

Mr. Bean: No. He has a grievance procedure, but it ends with the Director—the same individual who will have made the decision.

Senator Frith: From your comments you have suggested that clause 37(1) does not exist.

Mr. Bean: I can only read what it says in clause 9(2) and combine that with clause 37(2). It says—

Senator Frith: Take us through that. Let me first invoke an example. Let us say that there has been an action by the service and a person wants to make a complaint. He makes the complaint to the Director with respect to that action and clause 37(1) says that he can complain to the Review Committee. Obviously, the intent is that it should not end with the Director. Subclause 37(1) says that any person may make complaint to the Review Committee subsequent to making a complaint to the Director and the committee must be satisfied that the complaint is not trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith. Subclause 37(2) says that, if the complainant has a right under the Public Service Staff Relations Act, then he should take that route, not the route of the Review Committee. So the Review Committee is there specifically to act as the appeal process from the Director, not as the appeal process for anything under the Public Service Staff Relations Act. Show me why that will not work because of clause 9(2). According to subclauses 37(1) and (2) the system would work. Can you show me how subclause 9(2) destroys that right? Let us look at subclause 9(2) which reads:

> Notwithstanding paragraph 91(1)(*b*) of the *Public Service Staff Relations Act*,—

What does it refer to?

Mr. Bean: Section 90 refers to the submitting of a grievance and section 91 refers to adjudication.

Senator Frith: Subclause 9(2) continues:

> —no employee of the Service who has presented a grievance under that Act with respect to disciplinary action resulting in a discharge, suspension or financial penalty may, under any circumstances, refer the grievance to adjudication.

[*Traduction*]

autre citoyen; cet article n'a rien à voir avec l'administration actuelle des relations employeur-employés. Nous en revenons toujours à nous demander si elles devraient être définies entièrement dans le projet de loi, ou l'être au contraire en vertu des règlements qui, j'en suis certain, suivront. La procédure de grief appropriée sera établie, la procédure d'arbitrage sera définie, avec peut-être également une procédure d'appel, ultérieurement. Il s'agit d'une question très délicate.

Le sénateur Frith: Monsieur Bean, je ne comprends pas l'interprétation que vous donnez de l'article 37. Voulez-vous dire qu'un employé ne pourra en fait recourir à aucune procédure de grief?

M. Bean: Non.

Le sénateur Frith: Ce n'est pas ce que vous voulez dire?

M. Bean: Non. Il peut présenter un grief, mais qui s'arrêtera au niveau du directeur, c'est-à-dire à la personne même qui aura pris la décision.

Le sénateur Frith: Vous avez laissé entendre que le paragraphe 37(1) n'avait aucun effet.

M. Bean: Je ne peux que lire ce qui est dit aux paragraphes 9(2) et 37(2). Il y est dit . . .

Le sénateur Frith: Laissez-moi citer un exemple. Disons que le Service ait fait quelque chose et qu'une personne veuille déposer une plainte. Elle l'adresse au directeur et peut, en vertu du paragraphe 37(1), se plaindre également au comité de surveillance. De toute évidence, les légistes n'ont pas voulu que la procédure s'arrête au directeur. Le paragraphe 37(1) stipule que toute personne peut, après avoir porté plainte auprès du directeur, déposer une plainte auprès du comité, lequel doit être convaincu qu'elle n'est pas frivole, vexatoire, sans objet ou entachée de mauvaise foi. Le paragraphe 37(2) précise que, si le plaignant peut obtenir réparation en vertu de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, il devrait alors décider de l'invoquer plutôt que de demander au comité de surveillance d'intervenir. Donc, le comité de surveillance serait créé précisément pour entendre les appels du directeur et non pas ceux concernant la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Dites-moi en quoi le paragraphe 9(2) empêcherait le système de fonctionner. Selon les paragraphes 37(1) et 37(2), il fonctionnerait. Pouvez-vous me dire comment le paragraphe 9(2) empêcherait l'exercice de ce droit? Examinons ce paragraphe:

> Par dérogation de l'alinéa 91(1)(*b*) de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

De quoi cet alinéa traite-t-il?

M. Bean: Il est question à l'article 90 de l'exposition d'un grief, et à l'article 91, de l'arbitrage.

Le sénateur Frith: Je continue:

> un employé qui a présenté un grief en vertu de cette loi à l'égard d'une mesure disciplinaire entraînant le congédiement, la suspension ou une peine pécuniaire ne peut en aucun cas renvoyer le grief à l'arbitrage.

[*Text*]

So he is driven back to subclause 39(1).

Mr. Bean: I think the easiest way is to use an example. Say that an employee is late for work on a regular basis and that the Director, after having warned him, gives him a 10-day suspension. The only redress that individual has is to submit a grievance to the Director, who gave him the suspension in the first place, and the Director's decision is binding because it cannot go to adjudication.

Senator Frith: But he can refer it to the Review Committee.

Mr. Bean: I stand to be corrected, but as far as I can understand the Security Intelligence Review Committee, its primary function is to deal with security clearance.

Senator Frith: That is its primary function. The point is that it has this additional function as given to it by the bill. The primary function of the Director is not to discipline people for coming to work late. I follow what you are saying about the narrower issue, but it seems to me that you have reached the point where you have closed the door entirely and have said that there is no appeal from the Director. I am simply suggesting that, while you may not feel that it is adequate, because you feel that you would rather have someone or some body other than the Review Committee as the authority for appeal, it is not correct to say that the person has no appeal from the Director. The idea behind subclause 37(2) is that there is a whole procedure of grievance and appeals under the Public Service Staff Relations Act to which the right of grievance is restricted. The Review Committee has as one of its duties that of dealing with appeals from the Director, if there are no rights granted to a particular group or person under the Public Service Staff Relations Act.

Mr. Crawford: But if the committee legitimately has the ability to take possession of a complaint from an employee who has been suspended, what can the committee do with it in the event that it does agree that the employee has been unfairly treated?

Senator Frith: That is a weakness, because all the clause says is that it can investigate such matters. I think that the clause should say what it can do. It implies that the Review Committee cannot overrule the Director but it does not say that explicitly. You make a good point there.

Mr. Crawford: Subclause 47(2) says that they can make recommendations.

Senator Frith: But you want to be sure that it is included under that clause, too.

Mr. Crawford: Another thing that bothers us about the Review Committee is its lack of ability in the labour field. I do not mean to say that it will be incompetent, but it is a different field from those in which they may be required to perform. You can ask any adjudicator on the Public Service Staff Relations Board the knowledge he must have of precedents,

[*Traduction*]

Cela le ramène au paragraphe 39(1).

M. Bean: Je pense que le moyen le plus simple serait d'utiliser un exemple. Supposons qu'un employé soit constamment en retard au travail et que le directeur, après lui avoir donné un avertissement, lui impose une suspension de dix jours. L'employé a pour seul recours de présenter un grief au directeur qui lui a imposé la suspension, mais sa décision ne peut être renversée étant donné qu'il ne peut y avoir arbitrage.

Le sénateur Frith: Mais il peut soumettre la plainte au comité de surveillance.

M. Bean: Je me trompe peut-être, mais, autant que je sache, le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité a pour tâche première de s'occuper des habilitations de sécurité.

Le sénateur Frith: C'est peut-être sa tâche première, mais il reste que cette tâche additionnelle lui est confiée par le présent projet de loi. La tâche première du directeur n'est pas de discipliner les employés qui arrivent en retard au travail. Je suis votre cheminement, mais j'ai l'impression que vous avez fermé la porte à toute interprétation et décidé qu'il ne pouvait être interjeté appel d'aucune décision du directeur. Vous préféreriez peut-être que quelqu'un d'autre que le comité de surveillance ait le pouvoir d'entendre les appels, mais je pense qu'il est injuste de dire que l'employé visé ne pourrait interjeter appel de la décision du directeur. Le paragraphe 37(2) se borne à dire que la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique prévoit une procédure de grief et d'appel qui restreint en quelque sorte les droits en matière de grief. Cependant, le comité de surveillance doit, dans le cadre de ses fonctions, entendre les appels interjetés des décisions du directeur si les personnes ou les employés visés ne jouissent d'aucun autre droit d'appel en vertu de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

M. Crawford: Mais si le comité peut en toute légitimité entendre la plainte d'un employé qui a été suspendu, que peut-il faire s'il en arrive à la conclusion que l'employé a été traité injustement?

Le sénateur Frith: C'est une lacune du projet de loi, car l'article se borne à dire que le comité peut enquêter sur de telles questions. Je pense que les recours possibles devraient y être précisés. Le projet de loi sous-entend que le comité de surveillance ne peut renverser une décision du directeur, mais il ne le dit pas explicitement. Vous avez raison à ce sujet.

M. Crawford: Il est dit au paragraphe 47(2) qu'il peut faire des recommandations.

Le sénateur Frith: Mais il faudrait s'assurer que cet article le puisse également.

M. Crawford: Une autre chose nous préoccupe au sujet du comité de surveillance; c'est son inaptitude à agir dans le secteur des relations de travail. Je ne veux pas dire qu'il sera incompétent, mais c'est un secteur différent de ceux dans lesquels il pourrait être appelé à agir. Vous pouvez demander à n'importe quel arbitre de la Commission des relations de

[*Text*]

and so forth, to render decisions. So I suggest that this area will be a difficult one for the Review Committee.

Senator Frith: That is perhaps why they are only there to deal with appeals from the Director. They are only required to know what is happening in the security intelligence service. Perhaps clause 37 should refer to clause 47 because they do go together. As clause 37 stands now, one is left up in the air.

The Deputy Chairman: Certainly, it is not clear in subclause 9(2) that the grievance may be referred to either the Director or the Review Committee.

Senator Lapointe: Clause 47 does help a bit.

The Deputy Chairman: But it is very difficult to get a handle on the whole process. I think it will be wise for the committee to review this matter to make sure it is clear in the bill.

Senator Frith: Subclause 9(2) does refer to adjudication under the Public Service Staff Relations Act. However, clause 37 does not talk about adjudication.

Mr. Bean: Mr. Chairman, I hope that what Senator Frith has said is accurate. We had our legal people go over this bill. These people are used to dealing with legislation because the members of the Public Service Alliance of Canada work under seven different pieces of legislation. I can assure you that our legal people do not believe that, in any way, shape or form, clause 37 will cover things. So, although it is an improvement and although you may be correct, I do have some reservations.

Senator Frith: Let me suggest that you mention to your legal people that the difficulty with the interpretation that you are advancing is that clause 37 is of no effect. The courts always strive to give legislation an effect. Therefore, if they are presented with an interpretation that says that the word "adjudication" in subclause 9(2) includes the procedures set out in clause 37, they must assume that the legislators would not use a word in one clause that is meant to repeal another clause. However, that does not change the three points of your basic position—that the bill is narrow in this area, that the point on adjudication should be clarified and, finally, that you would rather have some different form of appeal body than the Review Committee. Is that about it?

Mr. Bean: That is correct.

Senator Riley: I would like to return to the point you raised about the administrative support staff and have you clear up one question for me. Say there is a member in the administrative support staff, for example a clerk, who is attached to the Russian desk in a very highly sensitive position; would you consider that that person should be above the judgment of the Director and be entitled to membership in the union?

Mr. Crawford: I would refer you to page 41 of the act where the two oaths which an employee would take are set out: the

[*Traduction*]

travail dans la Fonction publique ce qu'il doit connaître de la jurisprudence, etc., pour rendre des décisions. C'est pourquoi je pense que ce secteur posera des problèmes au comité de surveillance.

Le sénateur Frith: C'est peut-être la raison pour laquelle il ne sera là que pour s'occuper des appels du directeur. Il ne lui faudra connaître que ce qui se passe dans le Service du renseignement de sécurité. Peut-être l'article 37 devrait-il faire allusion à l'article 47 étant donné qu'ils vont de pair. A cause de la façon dont est rédigé l'article 37, on ne sait pas à l'heure actuelle à quoi s'en tenir.

Le vice-président: Certes, il n'est pas dit clairement au paragraphe 9(2) que le grief peut être exposé soit au directeur soit au comité de surveillance.

Le sénateur Lapointe: L'article 47 aide un peu.

Le vice-président: Mais il est très difficile de saisir le processus. Je pense que le comité ferait bien de revoir la question afin que ce soit clair dans le projet de loi.

Le sénateur Frith: Le paragraphe 9(2) renvoie à l'arbitrage en vertu de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Cependant, il n'est pas question d'arbitrage à l'article 37.

M. Bean: Monsieur le Président, j'espère que le sénateur Frith a raison. Nos experts juridiques ont étudié le projet de loi. Ils sont habitués aux lois de ce genre parce que les membres de l'Alliance de la Fonction publique du Canada sont régis par sept textes législatifs différents. Je peux vous assurer qu'ils ne croient pas que l'article 37, quelle que soit sa formulation, couvrira toute la question. Bien que ce soit une amélioration et que vous puissiez avoir raison, je dois faire des réserves.

Le sénateur Frith: Vous pourriez peut-être mentionner à vos experts juridiques que la difficulté soulevée par votre interprétation de l'article 37 tient à ce qu'il n'a à vos yeux aucun effet. Les tribunaux font toujours tout leur possible pour que la loi ait un effet. Donc, si on leur laisse entendre que le terme «arbitrage» au paragraphe 9(2) englobe la procédure décrite à l'article 37, ils doivent supposer que les légistes n'utiliseraient pas dans un article un terme destiné à annuler un autre article. Cependant, cela ne modifie en rien votre position sur trois autres points, à savoir que le projet de loi est trop limité sur ce chapitre, que la question de l'arbitrage devrait être précisée et, enfin, que vous préféreriez un organisme d'appel autre que le comité de surveillance. Est-ce à peu près cela?

M. Bean: Oui.

Le sénateur Riley: J'aimerais revenir sur le point que vous avez soulevé au sujet du personnel de soutien administratif et me faire préciser certaines choses. Supposons qu'un employé de soutien administratif, par exemple un commis, attaché aux affaires soviétiques occupe un poste très délicat; croyez-vous que cette personne devrait échapper aux décisions prises par le directeur et pouvoir être membre du syndicat?

M. Crawford: Je vais vous renvoyer à la page 41 du projet de loi où il est question de deux serments; le serment profes-

[*Text*]

oath of office and the oath of secrecy. Notwithstanding where the individual is working, the taking of those oaths precludes him from any violation in reference to his job. As an example, in the Communications Security Establishment, of which we have had some history, there have been times when, because of the nature of the person's work, outsiders cannot be privy to it. If I am the union business agent and I represent a member in that position then I may have to be excluded from the hearing because certain sensitive areas in relation to the grievance are being addressed. That is a departmental decision. Sometimes what we have to do is train some of our members to be business agents inside the house who are able to negotiate, classify and represent on grievances just because of those sensitivities.

I assume that, if there is a Russian desk and a clerk sitting at it, he or she is a member of our union right now and has been for, perhaps, five to 15 years.

The Deputy Chairman: Perhaps before we adjourn I might ask what the grievance procedure is for the RCMP at the present time.

Mr. Crawford: There are four levels in most cases, commencing, usually, with the supervisory person—and this goes up the ranks to the Commissioner of the RCMP. If a matter concerns the interpretation of an arbitrary award or collective agreement, it can go to adjudication; if it is a matter of discipline resulting in financial penalty, it can go to adjudication.

The Deputy Chairman: So the Commissioner of the RCMP is in the same position as the Director except that, with regard to a complaint involving some discipline, there could be one further step, that is, an arbitration proceeding.

Mr. Crawford: Yes. Since the certification of the Public Service Alliance as bargaining agents in 1966, we have found it necessary to go to adjudication only on approximately half a dozen occasions involving RCMP Public Service employees.

The Deputy Chairman: So what you are really looking for here is a similar kind of adjudication with respect to certain cases involving staff relations. In those cases it would go beyond the Director?

Mr. Crawford: An employee going to adjudication would seek to ascertain that the person making the decision would not have any conflict of interest. It would also be important that the decision maker have experience in related cases. We put our faith in judges of the court to make decisions because they are familiar with related decisions regarding similar situations and have nothing to gain from their decisions. The basic concept of justice is that, if the Director makes a wise decision, then an adjudicator will uphold the Director's decision. Conversely, if he makes an erroneous decision, for whatever reason, the adjudicator will set it right. That is all we are asking for. To the extent that a security question is involved, I have discussed with the minister why certain members of the Staff Relations Board could not be security cleared, allowing them to be privy to whatever cases might come before them.

[*Traduction*]

sionnel et le serment de secret. Peu importe où une personne travaille, ces deux serments l'empêchent de révéler quoi que ce soit de confidentiel ayant rapport à son travail. Par exemple, au service de sécurité des communications, à qui nous avons eu affaire, il est arrivé qu'en raison de la nature du travail d'une personne, des tiers ne puissent assister à certains entretiens. Si j'étais un agent de négociation et si je représentais un membre se trouvant dans cette situation, il se pourrait que je doive quitter la pièce s'il devait être question de certains renseignements secrets se rapportant au grief. C'est une décision qui relève du ministère. Parfois, nous devons préparer certains de nos membres à devenir des agents d'affaires internes aptes à négocier, à classifier et à représenter en matière de griefs, à cause de la complexité de la situation.

Je suppose donc que s'il y a un service des affaires soviétiques et qu'un commis y travaille, cette personne est membre de notre syndicat à l'heure actuelle, et l'est peut-être depuis cinq ou quinze ans déjà.

Le vice-président: Avant d'ajourner, peut-être pourrais-je vous demander quelle est la procédure actuelle de grief à la G.R.C.

M. Crawford: Il y a dans la plupart des cas quatre paliers qui vont habituellement du superviseur au commissaire de la G.R.C. S'il s'agit d'une affaire concernant l'interprétation d'une décision arbitrale ou d'une convention collective, il peut y avoir arbitrage, de même que dans le cas d'une mesure disciplinaire entraînant une peine pécuniaire.

Le vice-président: Le commissaire de la G.R.C. est donc dans la même position que le directeur, sauf que, s'il s'agit d'une plainte concernant une mesure disciplinaire, il existe une étape additionnelle, à savoir l'arbitrage.

M. Crawford: Oui. Depuis que l'Alliance de la Fonction publique est devenue un agent de négociation officiel en 1966, il n'a été nécessaire de recourir à l'arbitrage que dans une demi-douzaine de cas impliquant des employés de la G.R.C.

Le vice-président: Ce que vous préconisez donc, c'est une procédure d'arbitrage analogue en ce qui concerne certains cas mettant en cause les relations de travail. Dans ces cas, la procédure ne s'arrêterait pas au directeur?

M. Crawford: Un employé qui recourrait à l'arbitrage voudrait s'assurer qu'aucun conflit d'intérêt ne se poserait pour le décisionnaire. Il voudrait également que le décisionnaire ait l'expérience d'affaires semblables. Nous faisons confiance aux juges parce qu'ils connaissent les décisions rendues dans des affaires analogues et qu'ils n'ont rien à gagner. Le principe fondamental veut que, si le directeur prend une décision sage, l'arbitre la maintiendra. Parallèlement, s'il prend une mauvaise décision, quelle que soit la raison, l'arbitre la renversera. C'est tout ce que nous demandons. Au chapitre de la sécurité, j'ai demandé au ministre pourquoi certains membres de la Commission des relations de travail ne pouvaient pas recevoir une attestation de sécurité, ce qui leur permettrait d'être dans le secret de tous les cas qui pourraient leur être présentés. A l'heure actuelle, nous ne savons pas quelles seront les différences entre le Service de sécurité et d'autres ministères.

[*Text*]

At this point we do not know what the differences will be between the security service and other departments.

The Deputy Chairman: You have no objection to the hearing of a last appeal being *in camera*, if necessary?

Mr. Crawford: We are really only looking for something that is fairly simple. My original correspondence with the minister mentioned the continuation of the present members of the PSAC and the USGE in their respective unions. We are not looking to expand, or anything else. We would like to feel that the government will make every effort to ensure that the government will make that these people can enjoy continued membership in their unions, as per the letter from the honourable Mr. Kaplan.

I would like somebody to tell these members, if they are not to continue in their unions, why it is they cannot continue. They have been members of these unions for some time and it is not because of any violations on their part that this whole matter came about. I think it would be unfair to say to those members next week, next month, or next year, "You are no longer allowed to be a member of a union." If their right to membership is to be taken away, they are at least entitled to know why. However, I really do not think the answer can come forward at this time.

One other thing these members would like to have is a third party type of objective opinion on matters that may arise from time to time.

Senator Lapointe: Are you saying that you have more confidence in a judge than in the Review Committee?

Mr. Crawford: What I am saying is that I would not even have confidence in a judge to make decisions in labour-related matters any more than I would have confidence in a conciliator of the Staff Relations Board deciding whether or not I had murdered someone. These days everyone specializes. We would like to know that an adjudicator is familiar with the labour legislation and the cases which have been dealt with so that he can make a decision or review a decision taken by management.

Senator Riley: You would have to wait for regulations to come out, would you not?

Mr. Crawford: I think that is something which you have to be very careful with. A regulation that is issued must be carefully scrutinized to ensure it does not become *ultra vires* the legislation. If the legislation does not have a provision to review, then one can make all the regulations one wants, but a court of the land will go by the legislation and not by the regulation. That has happened to us before. In one case it was found that the regulation was *ultra vires*.

The Deputy Chairman: Gentlemen, we have reached the point of adjournment. On behalf of the committee I want to thank you for your presentation. As I stated in my opening remarks, you have raised some interesting points, and I am certain the committee will review them in making its report.

Honourable senators, before you leave I should like to remind you that this afternoon at 2:30 we will hear from Mr.

[*Traduction*]

Le vice-président: Vous n'avez aucune objection à ce que l'audition d'un dernier appel ait lieu à huis clos, si besoin est?

M. Crawford: En fait, nous ne voulons qu'une méthode assez simple. Dans ma correspondance originale adressée au ministre, j'ai déclaré que les membres actuels de l'A.F.P.C. et du Syndicat des employés du Solliciteur général devraient continuer de faire partie de leur syndicat respectif. Nous ne cherchons pas à prendre de l'expansion, ou quoi que ce soit. Nous souhaiterions voir le gouvernement faire tous les efforts possibles pour s'assurer que ces personnes puissent continuer à faire partie de leur syndicat, comme l'indique la lettre de l'honorable M. Kaplan.

Si ces membres ne peuvent plus faire partie de leur syndicat, j'aimerais que quelqu'un leur dise pourquoi. Ils en font partie depuis quelque temps déjà et ce n'est pas parce qu'ils ont commis la moindre infraction que toute cette question a été soulevée. Je pense qu'il serait injuste de leur dire dans une semaine, dans un mois ou dans un an: «Vous n'avez plus le droit de faire partie d'un syndicat». S'ils doivent être privés de ce droit, ils ont au moins celui de savoir pourquoi. Néanmoins, je ne crois réellement pas qu'on puisse leur répondre actuellement.

Ces membres désireraient également obtenir l'opinion objective d'une tierce partie quelconque sur les questions qui peuvent se présenter.

Le sénateur Lapointe: Voulez-vous dire que vous faites davantage confiance à un juge qu'à un comité de surveillance?

M. Crawford: Je dis que je ne ferais même pas confiance à un juge pour qu'il prenne des décisions sur des questions rattachées aux relations de travail, pas plus que je ne ferais confiance à un arbitre de la Commission des relations de travail pour déterminer si j'ai assassiné quelqu'un ou non. De nos jours, chacun sa spécialité. Nous souhaiterions disposer d'un arbitre de griefs qui connaisse la législation du travail et les causes entendues, afin qu'il puisse prendre une décision, ou revoir la décision prise par le patronat.

Le sénateur Riley: Il faudrait que vous attendiez la mise en vigueur d'un règlement, n'est-ce pas?

M. Crawford: Je pense qu'il faut être très prudent sur ce point. Il faut examiner soigneusement un règlement qui vient d'être établi, afin de s'assurer qu'il n'est pas inconstitutionnel. Si la loi ne renferme aucune disposition relative à l'examen des procédures, rien n'empêchera alors d'établir tous les règlements désirés, mais un tribunal se fondra sur la loi et non sur le règlement. Il nous est déjà arrivé de constater que le règlement était inconstitutionnel.

Le vice-président: Messieurs, je vais devoir lever la séance. Au nom du Comité, je tiens à vous remercier de votre exposé. Comme je l'ai dit dans mes observations préliminaires, vous avez soulevé certains points intéressants et je suis certain que le Comité les examinera lorsqu'il rédigera son rapport.

Honorables sénateurs, avant votre depart, je voudrais vous rappeler que cet après-midi, à 14 h 30, M. Gordon Fairwea-

[*Text*]

Gordon Fairweather, Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission; then at 3:30 Mr. Robert Bryce will give evidence before the committee. It is my hope that as many senators as possible will be here to listen to these important witnesses. Thank you.

The committee adjourned.

At 2:35 the committee resumed.

The Deputy Chairman: Honourable Senators, I welcome Mr. Fairweather, with whom I think we are all well aquainted. Mr. Fairweather is the Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission. In view of the interest of the Canadian public in Bill C-157 as it affects human rights, I do not need to tell Mr. Fairweather that we are looking forward with interest to his presentation.

Mr. Gordon Fairweather, Chief Commissioner, Canadian Human Rights Commission: Thank you very much, Mr. Chairman. This is the second time I have had the privilege of speaking to a Senate committee. Along with other witnesses, I appeared before Senator Croll's committee on ending mandatory retirement. His recommendations remain wise and sensible, although as yet parliament has not adopted them. I hope that in this afternoon's presentation, honourable senators might find some things that they will want to recommend to the government.

I have with me today Allan Cocksedge, the Secretary Gen of the Canadian Human Rights Commission. Seated to my immediate right is Linda Poirier, who is the Director of Research and Policy. Also present is Jeannie Thomas, Executive Assistant.

Your invitation obviously means that you take the Commission and its work seriously, and we are glad of that. However, improbable as it may seem, we are trapeze artists. Honourable Senators might think that some members of the Commission are more adept at this than I am, but we are in the business of balancing the need to warn but not to hector. We could be hectorers, if I may coin the word, because we have a lot of mail asking us to intervene. We raise questions but we try not to intrude in the political process.

There are consequential amendments to the Canadian Human Rights Act which need to be discussed, and, indeed, to be praised. I am here to do that and to answer any questions Honourable Senators might have.

I might mention that the Government of Canada has followed the example set by the Province of Québec in giving independence to the Canadian Human Rights Commission. This is unique. It does not occur with respect to any human rights commissions other than that of the province of Québec and the federal commission. We treasure that independence. We try to earn the trust that has been given us through that independence, but I think it has been our experience that no

[*Traduction*]

ther, président de la Commission canadienne des droits de la personne, puis à 15 h 30, M. Robert Bryce, témoignera devant le Comité. J'espère que le plus grand nombre possible de sénateurs seront présents pour entendre ces témoins importants. Je vous remercie.

La séance est levée.

A 14 h 35, le Comité reprend ses travaux.

Le vice-président: Honorables sénateurs, je souhaite la bienvenue à M. Fairweather, que nous connaissons tous bien, je pense. Il est président de la Commission canadienne des droits de la personne. Étant donné l'intérêt que suscite le projet de loi C-157 auprès du public canadien, car il concerne les droits de la personne, il va sans dire que nous avons hâte d'entendre l'exposé de M. Fairweather.

M. Gordon Fairweather, président de la Commission canadienne des droits de la personne: Je vous remercie beaucoup, monsieur le président. C'est la deuxième fois que j'ai l'honneur de prendre la parole devant un comité du Sénat. J'ai déjà comparu avec d'autres témoins devant le comité du sénateur Croll au sujet de la suppression de la retraite obligatoire. Ses recommandations demeurent avisées et sensées, bien que le Parlement ne les ait pas encore adoptées. J'espère que les honorables sénateurs trouveront dans l'exposé de cet après-midi, certaines propositions qu'ils jugeront bon de recommander au gouvernement.

Allan Cocksedge, secrétaire général de la Commission canadienne des droits de la personne, Linda Poirier, directrice de la recherche et des politiques assise à ma droite, et Jeannie Thomas, adjointe exécutive, m'accompagnent aujourd'hui.

Si vous nous avez invités, c'est certainement parce que vous prenez la Commission et ses activités au sérieux, et nous en sommes très heureux. Toutefois, aussi invraisemblable que cela puisse paraître, nous sommes des funambules. Les honorables sénateurs pensent peut-être que certains membres de la Commission sont plus habiles que moi dans ce domaine, car notre travail consiste à assurer un juste équilibre entre la nécessité de prévenir les gens et celle de ne pas être tyranniques. Nous pourrions être, si je puis dire, tyranniques car nous recevons une masse de courrier dans lequel on nous demande d'intervenir. Nous soulevons des questions, mais nous essayons de ne pas nous immiscer dans le processus politique.

Il y a des modifications qui ont été apportées à la Loi canadienne sur les droits de la personne dont il faut discuter et, certes, se réjouir. Je suis ici pour cela et pour répondre aux questions que les honorables sénateurs pourraient vouloir poser.

Je puis dire que le gouvernement du Canada a suivi l'exemple du Québec en conférant son indépendance à la Commission canadienne des droits de la personne. C'est une situation exceptionnelle que d'autres commissions des droits de la personne ne connaissent pas, sauf celle de la province de Québec et la commission fédérale. Nous chérissons cette indépendance et nous tentons de mériter la confiance qui nous a été témoignée lorsqu'on nous a accordé cette indépendance, mais l'expé-

[*Text*]

one would want us to duck when there are issues having to do with human rights which are of concern to us.

The Canadian Human Rights Commission is an agency which offers recourse to persons who consider that they have been treated in a discriminatory fashion and which endeavors to reduce discrimination and to foster public understanding of the principles of equal opportunity.

We find that this mandate keeps us pretty well occupied, although it does not always keep us out of trouble. We therefore tend to stick rather closely to our own business, in which we have developed a certain amount of expertise. Furthermore, we try, even though it is sometimes difficult, not to second-guess experts in other fields.

We are not experts in security matters, and I have not come here today to second-guess the numerous witnesses you have already heard and the many others who have contributed to the debate surrounding this bill.

We do, however, possess a certain amount of expertise in recourse procedures when people are denied employment opportunities for reasons related to the grounds of discrimination listed in the Canadian Human Rights Act. From time to time, although it is rare, we are approached by persons who have been denied employment for reasons of security and who believe that their race, national or ethnic origin, marital status, or the fact that they have a pardoned conviction, were implicated in the security decision. In the future, we may also be contacted by persons who have been denied security clearances—and, therefore, jobs—because of mental disability. The Charter of Rights comes into full play on the 17th of April, 1985, and includes disability. The amendments given to the Canadian Human Rights Act by this parliament extend protection on the grounds of disability, which includes physical disability, mental disability and dependence on alcohol or other drugs.

Our concern as a Commission is with the impact of security measures on employment. In particular, we have expressed our concern to parliament by means of our annual reports, that the unjustifiable proliferation of jobs for which a security assessment is required has a discriminatory impact, denying opportunities to persons on the basis of pardoned conviction, national or ethnic origin, marital status, and/or disability, all of which are prohibited grounds of discrimination under the Canadian Human Rights Act.

The Commission recognizes that there are valid and compelling reasons for a security assessment to be a pre-requirement of certain types of positions where threats to the safety and security of Canada and her allies are involved. In other words, for some jobs a security clearance is a *bona fide*

[*Traduction*]

rience nous a appris que personne n'aimerait que nous nous esquivions devant des problèmes concernant les droits de la personne et qui nous préoccupent.

La Commission canadienne des droits de la personne est un organisme auquel peuvent recourir les personnes qui estiment avoir été traitées de façon discriminatoire. Elle s'efforce de réduire la discrimination et de sensibiliser le public aux principes de l'égalité des chances.

Remplir notre mandat ne laisse pas de nous tenir occupés, mais nous occasionne parfois des ennuis. C'est pourquoi nous avons tendance à nous cantonner dans notre domaine, dont nous avons acquis une bonne connaissance avec les ans. En outre, dans les autres secteurs, nous essayons, même si cela est parfois difficile, de ne pas nous montrer plus malins que les experts.

Nous ne sommes pas spécialistes des questions de sécurité, et je ne suis pas venu ici aujourd'hui me substituer aux nombreux témoins que vous avez déjà entendus et à toutes les autres personnes qui ont participé au débat entourant ce projet de loi.

Nous possédons cependant une certaine expérience des recours dont peuvent se servir les gens qui se sont vus refuser un emploi pour des raisons reliées aux motifs de distinction illicite énumérés dans la Loi canadienne sur les droits de la personne. Et il nous arrive parfois, bien que rarement, de recevoir des plaintes de personnes auxquelles on a refusé un emploi pour des raisons de sécurité et qui considèrent que leur race, leur origine nationale ou ethnique, leur état matrimonial ou leur état de personne graciée y a été pour quelque chose. A l'avenir, nous recevrons peut-être également des plaintes de personnes qui se voient refuser une autorisation sécuritaire, et par conséquent un emploi, parce qu'elles souffrent d'une déficience mentale. La Charte des droits, qui entre pleinement en vigueur le 17 avril 1985, renferme une disposition sur la déficience. Les modifications apportées par le Parlement à la Loi canadienne sur les droits de la personne élargissent la définition de «déficience» de façon qu'elle englobe la déficience mentale; il s'agit donc d'une question urgente. Les modifications ajoutent aux motifs de discrimination illicite la déficience, qui comprend l'invalidité physique, la déficience mentale et la dépendance à l'égard de l'alcool ou d'autres drogues.

En tant que membres de la Commission, nous nous inquiétons des effets des mesures de sécurité sur l'emploi. En particulier, nous avons fait part au Parlement, par le truchement de nos rapports annuels, de notre préoccupation devant la prolifération—injustifiable—des emplois dont le titulaire doit être pourvu d'une autorisation sécuritaire. Voilà qui a un effet discriminatoire, puisque certaines personnes se trouvent exclues d'emblée en raison de leur état de personne graciée, leur origine nationale ou ethnique, de leur état matrimonial ou d'une déficience, motifs de distinction illicite en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne.

La Commission reconnaît qu'il existe d'impérieuses raisons d'exiger une autorisation sécuritaire pour certains types de postes qui pourraient conférer à leur titulaire la capacité de porter atteinte à la sécurité du Canada et de ses alliés. Autrement dit, pour certains emplois, l'autorisation sécuritaire

[*Text*]

occupational requirement. Because of their discriminatory impact, we do not consider, however, that security assessments should routinely be used in cases where a position requires personal integrity, reliability and tact, but where no "threat to the security of Canada" exists.

Therefore, the Commissions' first concern is that security clearances not be made a condition of employment for positions in the public service which do not actually involve national security. This constitutes a barrier to employment to many persons who are otherwise qualified to carry out the duties of the position. In particular, it has an adverse impact on Canadians of certain ethnic or national origin, especially those who still have family connections with residents of Warsaw Pact and other such countries. How would members of the Senate like to have security clearances obtained, for example, from the present government of Poland? Does a public servant really need to have security clearance in order to work, for example, on a paper that may be presented to cabinet? Of course, that person must be reliable and discreet. We are not arguing with that. Reliability and discretion do not require a security clearance. This applies to persons in similar positions in provincial governments and in the private sector. Neither the private sector nor the provincial governments arrange for police to run security checks on their employees. Cabinets do not like to have their documents leaked and businesses do not like to have their trade secrets leaked; and, in fact, they understandably get quite upset when it happens. But I question whether a full-scale police investigation of one's parents and one's spouse's parents and everybody's brothers and sisters is an appropriate methodology. The provincial governments and the major corporations in the private sector appear to be able to satisfy themselves as to an employee's discretion and judgment without using the resource of a security assessment by the state apparatus. Frankly, I think we overuse it at the federal level for no better reason than that it is available. It's a sort of self-fulfilling prophecy, and I can assure members of the Senate that the police themselves dislike intensely this duty that is thrust upon them.

In our 1979 annual report to Parliament, we made a recommendation on the subject which we have repeated in subsequent years and which I repeat today:

> We recommend to Parliament that those persons responsible for employment in the Public Service be directed to review all classified positions, and to eliminate the requirement for a security clearance in all positions which do not actually involve the safety or security of Canada or her allies.

As I say, we made that recommendation in 1979. It may interest senators to know that in the calendar year just past, 1982, the Royal Canadian Mounted Police carried out 76,521 security checks on federal public servants—and, if I may say so, a glorious waste of a lot of people's time—and people associated with defence contracts. Seventy-six thousand. It seems to me that this process is becoming overused. The process is more than overused; it is abused.

[*Traduction*]

est une exigence professionnelle justifiée. Étant donné leurs effets discriminatoires, les évaluations de sécurité, à notre avis, ne s'imposent pas lorsqu'un poste, bien qu'il exige du titulaire intégrité, fiabilité et tact, ne lui confère pas la capacité de porter atteinte à la sécurité du Canada.

Le premier souci de la Commission est donc que les postes de la Fonction publique qui n'ont rien à voir avec la sécurité nationale comme telle ne soient pas assortis d'une exigence d'autorisation sécuritaire. Cette condition a pour effet d'exclure des postes en cause de nombreuses personnes qui autrement réunissent toutes les conditions voulues pour remplir ces postes. Elle porte préjudice notamment aux Canadiens de certaines origines nationales ou ethniques, particulièrement ceux qui ont encore de la famille dans des pays du Pacte de Varsovie. Que penseraient les sénateurs s'ils devaient obtenir des attestations de sécurité du gouvernement actuel de la Pologne par exemple? Un fonctionnaire a-t-il vraiment besoin d'avoir la cote de sécurité «secret» pour pouvoir, par exemple, participer à la rédaction d'un document destiné au Cabinet? Certes, il doit être fiable et discret. Nous sommes parfaitement d'accord. La fiabilité et la discrétion ne nécessitent pas une attestation de sécurité. Cela s'applique également à ses homologues des gouvernements provinciaux et du secteur privé. Ni le secteur privé ni les gouvernements provinciaux ne demandent à la police d'effectuer des vérifications de sécurité sur leurs employés. Un gouvernement n'aime pas voir le contenu de ses documents divulgué et une entreprise ses secrets de fabrication éventés et, en fait, il est parfaitement compréhensible qu'ils soient ennuyés lorsque cela se produit. Mais ce que je mets en doute, c'est la nécessité de mener une enquête policière en règle sur les parents, les frères, et les sœurs de l'intéressé et sur ceux de son conjoint. Les gouvernements provinciaux et les grandes sociétés du secteur privé semblent pouvoir s'assurer de la discrétion et du jugement d'un employé sans avoir recours au système d'évaluations sécuritaires qui existe au gouvernement. Franchement, je crois qu'au gouvernement fédéral nous abusons de ce système, simplement parce qu'il est à notre portée. C'est un cercle vicieux, en quelque sorte, et je puis assurer les sénateurs que la police elle-même répugne énormément à accomplir la tâche qui lui incombe.

Dans le rapport que nous avons présenté au Parlement en 1979, nous avons fait sur la question une recommandation que nous avons réitérée par la suite et que je répète aujourd'hui:

> Nous recommandons au Parlement qu'il soit ordonné aux responsables de tous les services d'emploi dans la Fonction publique de passer en revue tous les postes classifiés et d'éliminer la cote sécuritaire obligatoire visant tous les postes qui n'ont rien à voir avec la sécurité du Canada ou de ses alliés.

Comme je l'ai mentionné, nous avons fait cette recommandation en 1979. Cela intéressera peut-être les sénateurs de savoir qu'en 1982, 76 521 fonctionnaires et personnes associées à des contrats touchant la défense ont été soumises par la Gendarmerie royale du Canada à des vérifications de sécurité—et je puis dire que cela a fait perdre beaucoup de temps à une foule de personnes. Soixante-seize mille. Je pense qu'on abuse.

[*Text*]

The Deputy Chairman: You do not have a breakdown of what number were public servants and what number were associated with defence contracts?

Mr. Fairweather: No, we don't; but I think that figure would probably be available. It seems to everybody that it is being overused. But the system is firmly entrenched. Managers in the Public Service are afraid to go out on a limb and cut back such clearances. They are afraid that they and their staff will be denied information if they are not cleared. So the practice goes on, and will go on until there is clear direction from Parliament to stop it. It is time that this direction was given. If I may say so, with great respect, what better committee than this to strengthen the effort in that direction.

A second concern arises directly from the overuse of security clearances as prerequisites in employment decisions. Persons applying for jobs are frequently required, as a matter of routine, to complete and submit the personal history form which is used as the basis of the security check. Once again I will use a personal example. When I was checked for the job that I know hold, it was coincidentally the time that my son at 18 started a five-year hitch in the Navy. The same type of form was used by each of us. I was asked by my 18-year old son what he was doing during the 10 years from the time he was eight until the time he was 18, because the form required information about his employment record during that time. I said I had a hard time capitalizing the cookies he was given when he was mowing the lawns for his neighbours. That kind of form makes no sense whatsoever.

These forms contain a great deal of personal information which could be used in discriminatory ways and which has nothing to do with security. One's age, one's ethnicity or race, one's marital status, one's relatives, one's military service, the fact that one once had a conviction—this information may well prejudice job chances. We ask that this kind of information not be collected in the private sector.

The practice of routinely demanding completed personal history forms at the time of the interview from all candidates in a competition appears to us to have potentially discriminatory consequences. There is a very simple solution. Such information should not be collected until the candidates have already been screened, interviewed and ranked. Then some of this information, but not all of it, becomes relevant to the decisions that have to be made. At the very least, it should be kept out of the hands of those who are rating the candidates—personnel officers and managers—and kept strictly for the use of those who concern themselves with security. And, of course, it should never be collected in the first place if the job does not really involve national security.

I come now to a matter more directly related to the bill being studied by this committee—the question of recourse procedures when persons are denied employment opportunities

[*Traduction*]

Le vice-président: De ce nombre, savez-vous combien étaient des fonctionnaires et combien étaient associés à des contrats touchant la défense?

M. Fairweather: Non, nous l'ignorons; mais à mon avis, nous pourrions le savoir. Tout le monde partage mon opinion. Cependant, cette pratique est solidement implantée. Les gestionnaires de la Fonction publique n'osent pas adoucir les exigences en matière de sécurité de peur de se mettre sur la corde raide. Ils craignent que, faute d'autorisation sécuritaire, leurs employés et eux-mêmes ne se voient refuser l'accès à l'information. L'abus des enquêtes de sécurité se poursuit donc et durera tant que le Parlement n'y aura pas mis fin par des instructions claires. Il est temps que ces instructions soient données. Si je puis me permettre, avec tout le respect que je vous dois, quel comité est mieux placé que celui-ci pour exercer des pressions en ce sens?

La Commission se préoccupe également du fait que les autorisations sécuritaires figurent trop souvent parmi les conditions d'emploi. On demande souvent aux candidats à un poste de remplir une formule de renseignements personnels qui sert à effectuer une vérification de sécurité. Encore une fois, je citerai un cas que j'ai vécu personnellement. A l'époque où j'ai fait l'objet d'une vérification pour le poste que j'occupe actuellement, le hasard a voulu que mon fils de 18 ans se préparait à passer cinq ans dans la Marine. Lui et moi avons utilisé le même type de formule. Mon fils m'a demandé ce qu'il avait fait pendant les dix années sur lesquelles il devait donner des renseignements sur ses antécédents professionnels, c'est-à-dire depuis l'âge de huit ans jusqu'à celui de 18 ans. Je lui ai répondu que j'avais eu beaucoup de difficulté à compter les biscuits qu'il avait reçus lorsqu'il tondait le gazon des voisins. Ce genre de formule n'a aucun sens.

En effet, ces formules fournissent un grand nombre de renseignements personnels qui pourraient être utilisés à des fins discriminatoires n'ayant rien à voir avec la sécurité. L'âge du candidat, le groupe ethnique ou la race dont il fait partie, son état matrimonial, les informations sur ses parents et son service militaire, le fait qu'il ait déjà eu un casier judiciaire, voilà des renseignements qui risquent fort de porter préjudice à ses chances d'obtenir l'emploi postulé. Nous demandons au secteur privé de ne pas recueillir ce genre de renseignements.

Au yeux de la Commission, la pratique qui consiste à demander à chaque candidat de remplir une formule de renseignements personnels au moment de l'entrevue peut avoir des conséquences discriminatoires. La solution est très simple. Ces renseignements ne devraient être demandés qu'aux candidats retenus après les étapes de la présélection, de l'entrevue et du classement. Ainsi, certains renseignements, mais pas tous, auraient un rapport avec les décisions à prendre. Ils ne devraient jamais être transmis aux employés qui notent les candidats—agents de personnel et cadres—et n'être divulgués qu'aux personnes chargées de la sécurité. Et, bien sûr, ils ne devraient même pas être recueillis si le poste n'a rien à voir avec la sécurité nationale comme telle.

J'en arrive maintenant à un point qui se rapporte plus directement au projet de loi qu'étudie le Comité, soit la question des recours dont disposent les personnes qui se voient

[*Text*]

or contracts for reasons connected to security. It has always been a matter of serious concern to us that persons denied employment opportunities for security reasons are frequently not made aware of the actual reasons for their dismissal or failure to qualify. This is in direct contravention of the government's own memorandum on the subject, Cabinet Order 35. Often managers duck out from the need to tell people by dismissing them while on probation. Even when they are fully informed, such persons do not at present have the opportunity to rebut the arguments against them except in very narrowly defined circumstances. Section 7(7) of the Financial Administration Act provides for a person who is already employed in the Public Service to have a hearing before being dismissed. This right is extended to persons who are suspended or to prospective employees—that is the problem—or persons on probation, or on contract, and so on. We have examples of people being dismissed while on probation to get around this section of the Financial Administration Act. I do not think that is a very nice thing to say about managers who are part of the Government of Canada.

It is surely a matter of fundamental justice that people should, to the extent possible, know why they are being denied a job. That is why we have been raising this point since 1979, and it is why we supported enthusiastically the recommendations of the McDonald Commission on this subject in 1981.

The bill being considered by the committee does provide a recourse procedure. It also provides for better information to be given to persons who are denied security clearances. And the review procedure is open to any person, as it should be. This is a major reform contained in Bill C-157. Clause 38 of the bill makes it obligatory to notify persons who are denied jobs or contracts by reason only of the denial of a security clearance, that security was the reason. Even this self-evident step is a step forward. As it is now, people can lose job opportunities and never even know that it was for security reasons. I think this is indefensible in this country, and I am glad to see that Bill C-157 will put an end to the practice. They may just be told that someone else was more qualified. They never have an opportunity to set the record straight.

Further, any person may make a complaint to the Review Committee to be established by the bill—clauses 30 to 50 provide for that—and in particular persons who are denied jobs or contracts, or their agents. The Review Committee has investigative powers—clause 45; the person who has requested the investigation has the right to make representations before it—clause 44; and provision is made for the complainant to receive a report—clause 47. Surely members of the Senate will think these are elementary processes in fundamental justice, and I think it is time that the review process came into our law.

In addition, a person may seek recourse from the Canadian Human Rights Commission if there is reason to believe that an

[*Traduction*]

refuser un emploi ou un contrat pour des raisons liées à la sécurité. Nous nous sommes toujours vivement préoccupés du fait que, souvent, ces personnes ne sont pas mises au courant des véritables raisons pour lesquelles on a jugé qu'elles n'étaient pas qualifiées pour le poste. Cela va directement à l'encontre du mémoire du gouvernement rédigé à ce sujet, c'est-à-dire l'ordonnance du Cabinet nº 35. Souvent, les gestionnaires se dérobent à la responsabilité de les informer, en les renvoyant lorsqu'elles sont encore à l'essai. Même quand elles sont informées des motifs en question, elles n'ont actuellement pas la possibilité de réfuter les arguments invoqués, sauf dans des circonstances très précises. L'article 7(7) de la *Loi sur l'administration financière* dispose que les personnes employées dans la Fonction publique aient la possibilité de se faire entendre avant d'être destituées; ce droit n'est pas accordé aux employés qui sont suspendus, aux employés éventuels, aux stagiaires, aux employés à contrat, etc. Par exemple, il y a des personnes qui sont renvoyées pendant leur stage, en contournant cet article de la Loi sur l'administration financière. Je ne pense pas que ce soit une chose très gentille à dire des gestionnaires du gouvernement canadien.

La simple équité demande que les gens soient informés dans la mesure du possible des raisons pour lesquelles on leur a refusé un emploi. C'est pourquoi nous insistons sur ce point depuis 1979, et c'est pourquoi nous avons appuyé avec enthousiasme les recommandations de la Commission MacDonald à ce sujet en 1981.

Or, le projet de loi qu'étudie le Comité prévoit justement des recours. Il exige également que des renseignements plus complets soient donnés aux personnes auxquelles l'autorisation sécuritaire est refusée. Et la procédure d'examen est ouverte à tous, comme ce doit être le cas. C'est une réforme importante que renferme le projet de loi C-157. L'article 38 du projet de loi exige que les personnes qui se voient refuser un emploi ou un contrat pour la seule raison du refus d'une autorisation de sécurité soient avisées par écrit de cette raison. Cette simple exigence, qui pourtant va de soi, est un pas en avant; en effet, dans l'état actuel des choses, de gens peuvent se voor refuser un emploi et ne jamais savoir que c'était pour des raisons de sécurité. A mon avis, cela est inexcusable dans notre pays; je suis donc heureux de voir que le projet de loi C-157 mettra un terme à cette pratique. On peut simplement leur dire qu'un autre candidat était plus qualifié. Ils n'ont jamais la possibilité de mettre les choses au clair.

En outre, toute personne, et en particulier quiconque s'étant vu refuser un emploi ou un contrat, ou son agent, pourra porter plainte devant le Comité de surveillance qui sera établi en vertu de la Loi—les articles 30 à 50 le stipulent. Ce comité aura le pouvoir de mener une enquête (article 45), et la personne qui sollicite une telle enquête a le droit de s'y faire entendre (article 44). La Loi exigera en outre que le comité fasse rapport au plaignant (article 47). Les sénateurs estimeront certainement que ces dispositions sont élémentaires dans tout système équitable, et je pense qu'il est temps que la procédure d'examen soit insérée dans la loi.

Par ailleurs, une personne peut avoir recours à la Commission des droits de la personne si elle a des raisons de croire

[*Text*]

employment decision affecting them was discriminatory. A lengthy consequential amendment to the Canadian Human Rights Act is proposed in Bill C-157. The consequential amendment is clause 65 which lays out the process if a complaint of employment discrimination involves security. The important aspect of this clause is that it does recognize the legitimate role of an anti-discrimination agency in all employment matters, even touching security. Rights are not denied, the right of recourse is established, and the Commission cannot be simply told, as others have tried to do in the past, to go and peddle its papers somewhere else.

Rather, the Commission will be able to refer sensitive complaints to the Review Committee for a full investigation by people with the kind of expertise that our Commission does not have, because we do not seek that kind of authority. We do have, though, expertise in discrimination that may sometimes be useful to the Review Committee. I recommend that the Canadian Human Rights Commission be allowed in some circumstances to make representations to the Review Committee and that the bill you are considering provide that eventuality, either in clause 44, which deals with the right to make representations, or in clause 65 the consequential amendment to the Canadian Human Rights Act. We would assume that the review committee would want to hear us but sometimes in these matters we have to make very sure that that right is underlined in a statutory provision, otherwise, we may be told to peddle our papers somewhere else. It may be that clause 40, which allows for a person to act on behalf of a complainant, covers this concern, but for greater certainty it would be useful to make this matter more explicit and I respectfully urge you to make such a recommendation.

I started out by saying that the Commission's intention is not to meddle in security matters. But when there are 76,000 security interventions in a year, it indicates that the system is so abused that we could hardly be accused of meddling when we want to say something about this abuse. We do wish to be certain, however, that security restrictions which deny employment opportunities to certain groups and individuals are *bona fide* occupational requirements. We don't need to know why someone didn't get clearance; we don't want to get caught up in arguments as to whether or not a given individual is a risk because that is not our business. We don't have, nor do we want, access to the information that would allow us to assess someone's riskiness. There are mechanisms in place for that purpose. What we do want to be assured of is that the job really did require security clearance in the first place, and that if it did not, the review committee will so inform us and let us get on with dealing with the complaint, as provided for in the bill before you in subclause 65(8).

[*Traduction*]

qu'une décision prise à son sujet dans le domaine de l'emploi était discriminatoire. L'article 65 du projet de loi C-157 aurait pour effet d'incorporer à la Loi canadienne sur les droits dela personne une importante modification décrivant le processus d'examen des plaintes portant sur la discrimination en matière d'emploi pour des raisons de sécurité. L'aspect important de cet article est qu'il reconnaîtra à un organisme de lutte contre la discrimination le droit de jouer un rôle dans tous les domaines liés à l'emploi, même ceux qui se rapportent à la sécurité. Les droits seront protégés, le droit au recours sera établi, et il ne sera pas possible de simplement envoyer promener la Commission, comme certains ont déjà essayé de le faire.

Au contraire, celle-ci pourra renvoyer les plaintes portant sur des questions délicates au Comité de surveillance, qui chargera des gens dotés du type de compétence que nous n'avons pas à la Commission de procéder à une enquête en règle, car nous ne voulons pas obtenir ce genre d'autorité. Nous avons cependant, en matière de lutte contre la discrimination, des compétences qui pourront parfois être utiles au Comité de surveillance. Je recommande que la Commission canadienne des droits de la personne soit autorisée, dans certaines circonstances, à présenter des observations au Comité, et que le projet de loi à l'étude prévoie cette éventualité, soit dans l'article 44, qui porte sur le droit de présenter des observations, soit dans l'article 65 portant modification de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Nous présumons que le comité de surveillance désirera nous entendre, mais, parfois, nous devons être absolument certains que ce droit est stipulé dans une disposition législative; sinon, on nous dira peut-être d'aller nous promener. Il se peut que l'article 40, qui permet à une personne d'agir au nom d'un plaignant, sous-entende ce type d'intervention, mais il serait peut-être utile, pour éviter toute équivoque, de le préciser; c'est pourquoi je vous prie instamment de présenter une recommandation en ce sens.

J'ai dit plus tôt que la Commission entend ne pas se mêler des questions de sécurité. Cependant, l'exécution en une seule année, de 76,000 interventions pour des raisons de sécurité signifie qu'il y a tellement d'abus que nous pouvons difficilement nous faire accuser de nous mêler de choses qui ne nous regardent pas lorsque nous dénonçons ces abus. Nous voulons donc nous assurer que les restrictions qui, au nom de la sécurité, excluent certains groupes et personnes de certains postes sont des exigences professionnelles justifiées. Nous n'avons pas besoin de savoir pourquoi un candidat à un emploi n'a pas obtenu d'autorisation sécuritaire. Nous ne voulons pas nous empêtrer dans des débats sur la question de savoir si telle ou telle personne constitue un risque; nous n'avons rien à voir là-dedans. Nous n'avons pas et ne voulons pas avoir accès aux renseignements qui nous permettraient de le faire. Il existe déjà des mécanismes à cette fin. Nous voulons cependant pouvoir nous assurer, lorsque nous recevons une plainte, que le poste visé exige vraiment une autorisation sécuritaire. Et que, si ce n'est pas le cas, le Comité de surveillance nous en avisera et nous laissera nous occuper de la plainte, comme il est prévu à l'alinéa 65(8) du projet de loi.

[*Text*]

People who are denied jobs because of their sexual orientation or their political belief are discriminated against if the security check was never necessary in the first place. We cannot offer recourse to such people but the Review Committee can and I hope it will. Here may I say how proud I am as a Canadian of the testimony before this committee last week of the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police with regard to sexual orientation and homosexuality. I honour Commissioner Simmonds for that forthright statement, which is exactly the kind of fair statement which I would expect of a high officer of the RCMP. It puts an end to this nonsense of one's sexual preference having anything whatever to do with one's ability to do a job. I am sure that anybody in the field of human rights and civil liberties as I am will be very pleased with that statement. If only the armed forces had heard the testimony and if they followed the same procedure, there would be a lot less nonsense about sexual preference. People whose national origin, marital status or disability causes them not to be cleared can come to us and we have a responsibility to make sure that the reason for denial was related to a *bona fide* occupational requirement. It is our legislated mandate and we are under statutory duty to follow through on such matters. The clauses I have enumerated will help us to carry out that mandate.

We have been told that this bill may be amended. I want to go on record as saying that the recourse procedures, both through the Review Committee and the Canadian Human Rights Commission, provided for in Bill C-157 are urgently needed, should be preserved in any new bill and should be put in place as soon as possible. Discrimination should not be allowed to hide behind a curtain of security. Unnecessary security clearances, unnecessary high levels of classification and unnecessary snooping into the live of individuals are not only wasteful of our resources and morally repugnant but are discriminatory. And ending discrimination is very much the business of our Commission.

That is my presentation.

The Deputy Chairman: Thank you very much, Mr. Fairweather. I am sure that members of the committee will raise some interesting questions, particularly with regard to the topics of discrimination against groups and the balance there should be between the priorities of security and so-called human rights or freedoms.

Senator Nurgitz: On that very point, Mr. Fairweather, I assumed that you would be making some reference to subclause 14(2), the need to have a security service, whether a civilian service or part of the RCMP, and the necessity that it should be informed about the political, economic and social environment within Canada, which implies, for example, the warrant process in obtaining intrusive devices.

[*Traduction*]

Les personnes qui se voient refuser un poste à cause de leur orientation sexuelle ou de leurs convictions politiques font l'objet de discrimination si ce poste n'exige pas vraiment d'autorisation sécuritaire. Nous ne pouvons offrir de recours à ces personnes mais le Comité de surveillance, lui, le peut, et j'espère qu'il le fera. A ce propos, permettez-moi de dire ici à quel point je suis fier, comme Canadien, du témoignage qu'a présenté le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada devant votre Comité la semaine dernière en ce qui concerne l'orientation sexuelle et l'homosexualité. Je tiens à féliciter le commissaire Simmonds de sa déclaration extrêmement honnête; c'est exactement le genre de déclaration juste et équitable à laquelle je m'attendais de la part d'un responsable de la G.R.C. Elle met fin à l'aberration voulant que les préférences sexuelles aient quelque chose à voir avec les aptitudes d'un candidat à effectuer un travail. Je suis sûr que tous les gens qui œuvrent dans le domaine des droits de la personne et des libertés civiles applaudiront comme moi à cette déclaration. Si seulement les représentants des Forces armées avaient entendu ce témoignage et suivaient la même voie, la question des préférences sexuelles serait traitée de façon beaucoup plus raisonnable. Les gens qui ne peuvent obtenir une autorisation sécuritaire en raison de leur origine nationale, de leur état matrimonial ou d'une déficience peuvent s'adresser à la Commission. Celle-ci, conformément au mandat que lui confère la loi, vérifiera si cette restriction constitue une exigence professionnelle justifiée. Nous sommes tenus de nous occuper de ces questions, et les dispositions que j'ai énumérées nous aideront à remplir ce mandat.

On nous a dit que le projet de loi serait peut-être modifié. Je veux déclarer publiquement que les recours sont essentiels, qu'ils soient portés devant le Comité de surveillance ou la Commission canadienne des droits de la personne. Ils devraient être garantis dans tout nouveau projet de loi et mis en place dès que possible. Il faut empêcher la discrimination de se cacher derrière le voile de la sécurité. Exiger des autorisations sécuritaires inutiles, imposer des niveaux de classification excessivement élevés et fureter dans la vie des gens à tous propos, c'est non seulement gaspiller des ressources précieuses et porter atteinte à la dignité des gens, mais aussi faire preuve de discrimination. Et éliminer la discrimination, c'est l'affaire de notre Commission.

Voilà qui met fin à mon exposé.

Le vice-président: Merci beaucoup, monsieur Fairweather. Je suis sûr que les membres du Comité poseront des questions intéressantes, particulièrement au sujet de la discrimination contre certains groupes et de l'équilibre qui devrait régner entre les raisons de sécurité et les droits de la personne.

Le sénateur Nurgitz: Sur ce point, monsieur Fairweather, j'avais pensé que vous mentionneriez le paragraphe 14(2) et que vous parleriez de la nécessité de créer un service de sécurité, qu'il soit civil ou qu'il fasse partie de la G.R.C., et de la nécessité que ce service se tienne au courant de la conjoncture politique, économique et sociale du Canada, ce qui peut entraîner notamment l'autorisation de faire intrusion dans la vie privée des gens.

[*Text*]

Mr. Fairweather: I tried to start my intervention by talking about balance. I have been following the testimony before this committee and I am not going to duck this question, but my answer will be a personal one. I have not asked the eight members of the Commission about this matter. They know that I will say what we have been saying about security clearance and that kind of thing in our annual reports to Parliament. So as to the substantive parts of this bill, I am on my own and you may not be interested in hearing what Gordon Fairweather has to say.

Senator Nurgitz: I am and that is why I asked.

Mr. Fairweather: There are several things I want to say. First, I don't think in cases of statistics gathering, particularly with regard to using Revenue Canada as its source, the balance should ever be on national security. If the trust Canadians have in the tax system is broken by intrusions, then an extraordinary balance will disappear. The information in income tax file is, of course, compellable in a criminal prosecution but in no other way. The great Canadian belief in this regard is, "not for a minute do I think that it could happen here." However, in recent United States history we have learned of intrusions into the internal revenue service and the cynical use of tax forms for political purposes. It is a disgrace. If the public trusts the tax system then the government has a huge advantage. I mean, it is really a remarkable relationship. We would never want tax inspectors covering every file. The system is based on trust. Some do not merit that trust but the vast majority of Canadians do. I do not think even a judge should allow that type of frolic, if I can use that term, or intrusion, with respect to a tax form in connection with information gathering. There could be a later criminal procedure in which tax information might be relevant and then, of course, the information would be compellable.

The Deputy Chairman: Do you feel the same way about medical records?

Mr. Fairweather: I feel the same about medical records.

Another area of concern is with Statistics Canada. As honourable senators will know, at one time I held elected office. During that time I did not know how many hundreds of times I urged citizens in my constituency to complete statistical data. I emphasized how essential it was for public policy decisions. For about six months I was in the party which made up the government of this country and here I was going up and down, as many of you had to do, urging citizens to make disclosures of these statistical forms. Each time I started by saying, "This is confidential." I do not think any national security issue should break that—not statistical information, tax information, or medical information. It could be that in a criminal process you would want to subpoena a witness, per-

[*Traduction*]

M. Fairweather: J'ai commencé mon intervention en parlant d'équilibre. J'ai suivi de près les témoignages présentés devant votre Comité et je ne compte pas éluder la question; cependant, ma réponse sera tout à fait personnelle. Je n'ai pas demandé aux huits membres de la Commission leur opinion à ce sujet. Ils savent que je vais répéter ici ce que nous avons déjà dit sur les autorisations sécuritaires et les autres questions de ce genre dans nos rapports annuels au Parlement. Par conséquent, pour ce qui est de la teneur du projet de loi, je ne peux vous répondre qu'à titre purement personnel et, ce que Gordon Fairweather a à dire ne vous intéresse peut-être pas.

Le sénateur Nurgitz: Je le suis, et c'est pourquoi je vous ai posé cette question.

M. Fairweather: J'ai plusieurs choses à dire sur ce point. Premièrement, je pense que dans le cas de la collecte de renseignements, particulièrement auprès du ministère du Revenu, il ne faudrait jamais mettre l'accent sur la sécurité nationale. Si l'on permet, par des intrusions, de miner la confiance que les Canadiens ont dans leur régime fiscal, on détruira un équilibre très important. Il est évidemment possible, dans le cas de poursuites au criminel, de demander la divulgation des renseignements contenus dans les dossiers des services de l'impôt, mais c'est impossible autrement. La majorité des Canadiens estiment impensable que la divulgation de ces renseignements puisse se produire ici. Cependant, il y a eu récemment aux États-Unis des intrusions dans le service du revenu interne, et les renseignements contenus dans les formules d'impôt ont été utilisés cyniquement à des fins politiques. C'est extrêmement malheureux. Il est très avantageux pour le gouvernement que le public ait confiance dans le régime fiscal. Je veux dire par là qu'il y existe alors une relation remarquable entre les deux parties. Nous ne voudrions pas que des inspecteurs du fisc dépouillent tous les dossiers. Le système est fondé sur la confiance; il y a bien sûr certaines exceptions, mais la vaste majorité des Canadiens méritent cette confiance. Selon moi, même les juges ne devraient pas être autorisés à permettre ce genre d'intrusion destinée à recueillir des renseignements dans les formules d'impôts. Évidemment, ces renseignements pourraient être pertinents en cas de poursuites au criminel; il serait alors possible d'en ordonner la divulgation.

Le vice-président: Êtes-vous du même avis en ce qui concerne les dossiers médicaux?

M. Fairweather: Oui.

Il y a un autre point qui me préoccupe, et c'est Statistique Canada. Comme les honorables sénateurs le savent, j'ai été député pendant un certain temps. Je ne sais pas combien de centaines de fois j'ai demandé à mes électeurs de remplir des questionnaires statistiques, en leur disant à quel point ces renseignements étaient essentiels pour les décisions de politique. Pendant les quelques six mois où j'ai appartenu au parti gouvernemental, je me suis démené tant que j'ai pu, comme bon nombre d'entre vous ont dû le faire, pour inciter les citoyens à répondre aux questionnaires statistiques. Chaque fois, je commençais par leur dire que ces renseignements étaient confidentiels. Je pense qu'aucune considération de sécurité nationale ne justifie qu'on viole cette confidentialité,

[*Text*]

haps an official from one or other of those departments, and ask for an identification, but not just to go through the files.

Senator Nurgitz: On page 8 of your brief, Mr. Fairweather, you refer to job denial based on sexual orientation and political belief. I would just like to zero in on the political belief situation. Clause 14(2) allows the keeping or storing of information dealing with internal political matters—internal within Canada. I am not talking about someone who is in some way connected with foreign political powers, which may have other overtones. I thought perhaps you might have had a more direct reference to that clause in speaking about how unnecessary it might be, as some of us believe.

Mr. Fairweather: Senator Nurgitz, I come out of the 1960s when the Prime Minister of this country said that he would not allow the RCMP on to the campuses. I have seen nothing since that time to necessitate changing that very wise advice.

Incidentally, we have to be very careful, do we not, with respect to whom we identify on black lists? Some of those blacklisted in the 1960s have in many cases been promoted to senior positions serving the state, and I compliment them for that.

Senator Nurgitz: With respect to this statistic of 76,000 people who received security clearances in 1982, I assume the numbers are similar in other years?

Mrs. Linda Poirier, Director, Research and Policy Branch, Canadian Human Rights Commission: There has been a steady increase. The McDonald Commission reported that in the year 1978 there were 67,668 security assessments requested. Based on that figure we have here an increase of 9,000 over a period of five years, which is an increase of 13 per cent. It is certainly not decreasing.

Senator Nurgitz: The point I am seeking clarification on is whether we are dealing with new employees or employees taking on new positions.

Mr. Fairweather: Yes, very often new positions, re-checks.

Senator Nurgitz: So even raising the figure of 76,000 can be a little misleading. We have out there hundreds of thousands of people who have been subjected to this sort of test.

Mr. Fairweather: Like many other totals it could be misleading. When the Canadian Human Rights Commission solved its first case we were 100 per cent effective. We are constantly hearing from the police to get them out of this silly business where it did not relate to national security. They did not want it to be just a convenient way for managers to get the ordinary references which you and I would get.

[*Traduction*]

qu'il s'agisse de renseignements de nature statistique, fiscale ou médicale. Dans des poursuites au criminel, il est possible de citer un témoin à comparaître, par exemple un fonctionnaire de l'un ou l'autre des ministères concernés, et de lui demander d'identifier quelqu'un; mais rien ne justifie qu'on parcoure carrément tous les dossiers.

Le sénateur Nurgitz: A la page 11 de votre mémoire, monsieur Fairweather, vous parlez des personnes qui se voient refuser un poste à cause de leur orientation sexuelle ou de leurs convictions politiques. J'aimerais que nous nous penchions d'un peu plus près sur cette dernière question. Le paragraphe 14(2) permet au service de sécurité de recueillir des renseignements sur la situation politique à l'intérieur du Canada. Je ne veux pas parler des personnes qui auraient des liens quelconques avec des puissances étrangères; c'est une autre histoire. J'avais cependant pensé que vous parleriez plus directement de ce paragraphe, pour dire à quel point il semble inutile, comme certains d'entre nous le pensent.

M. Fairweather: Sénateur Nurgitz, je suis un homme des années 60; le premier ministre de notre pays avait alors dit qu'il ne permettrait pas à la G.R.C. d'entrer dans les universités. Encore aujourd'hui, je ne vois pas la nécessité de modifier cette sage directive.

A ce propos, nous devons être très prudents, n'est-ce pas, en ce qui concerne les gens que nous portons sur nos listes noires. Certaines des personnes qui figuraient sur ces listes au cours des années 60 occupent maintenant des postes importants au service de l'État, et je les en félicite.

Le sénateur Nurgitz: Vous avez dit que 76 000 personnes avaient reçu une autorisation de sécurité en 1982; je suppose que les chiffres étaient à peu près les mêmes pour les autres années?

Mme Linda Poirier, directrice de la recherche et des politiques, Commission canadienne des droits de la personne: Il y a eu une augmentation continue. La Commission McDonald disait dans son rapport que 67 668 évaluations de sécurité ont été demandées en 1978. Si l'on se fie à ce chiffre, on constate une augmentation de 9 000 cas en cinq ans, soit 13 p. 100. Il n'y a donc certainement pas décroissance.

Le sénateur Nurgitz: S'agit-il de nouveaux employés ou d'employés qui changent de poste?

M. Fairweather: Il s'agit très souvent de nouveaux postes et de nouvelles vérifications.

Le sénateur Nurgitz: Par conséquent, ce chiffre de 76 000 peut être un peu trompeur. Il y a des centaines de milliers de personnes qui ont déjà subi une évaluation de ce genre.

M. Fairweather: Ce chiffre peut être trompeur, comme bien d'autres. Par exemple, lorsque la Commission canadienne des droits de la personne a résolu avec succès son premier cas, on aurait pu parler d'un taux de réussite de 100 p. 100. La police nous demande constamment de ne plus s'occuper de cette question ridicule lorsqu'il ne s'agit pas véritablement de sécurité nationale. Elle ne veut pas que ce soit simplement une

[*Text*]

Senator Nurgitz: Have there been any studies to determine what precisely the numbers are in the public service? I am sure you would not disagree that there are positions within various government departments, whether External Affairs or National Defence, where we would want extreme care taken and very precise security clearances.

Mr. Fairweather: It is because I want the care taken that I think the system is being abused. I do not have any argument with you or with the Government of Canada with respect to the need; I want to be assured that the requests are *bona fide*. Right now they are spread right across the system and curiously enough they are not spread over ten provincial governments, although I presume some contractors doing business in defence matters would require security clearances.

Senator Nurgitz: Has anyone done a study with respect to how many ought to be done? It is fine to say that 76,000 is excessive but surely within the 76,000 there are perhaps 1,000, or even 5,000, which ought to have been security cleared?

Mr. Fairweather: Undoubtedly, yes.

Senator Nurgitz: Do we know that figure?

Mrs. Poirier: Unfortunately, we were not able to get the breakdown we would have liked. I can give you some figures but they are not really cause and effect figures. For example, in the same year, 1982, there were about 100,000 staffing actions in the public service. There were about 222,000 public servants in 1982 and with 76,000 clearances it begins to look absolutely astonishing. However, we do not know how many of those were re-checks of people who had already been cleared. We do not know how many of them were for military contracts and that type of thing. So, unfortunately, we cannot say that this per cent or that per cent was absolutely necessary. If you want a context, there are about 100,000 staffing actions a year and there are about 76,000 clearances a year.

Mr. Fairweather: If we want to narrow it down, the commission which I head had to have security clearances conducted. We do not have any government secrets, and even if we did a reference check would be adequate. To have security clearances for the Canadian Human Rights staff bothered me greatly. It is the principle; it bothers the public service and it bothers the police. There are no recourse mechanisms, which is why I am here to praise the government for coming to terms at last with a problem which in some cases has caused real injustices.

The Deputy Chairman: I have a supplementary question, Mr. Fairweather. Of the 76,000 do you have any statistics with

[*Traduction*]

façon commode pour les gestionnaires d'obtenir les références ordinaires que vous et moi pourrions obtenir.

Le sénateur Nurgitz: Y a-t-il eu des études sur le nombre précis de fonctionnaires visés? Vous conviendrez sûrement que certains postes, dans des ministères comme les Affaires extérieures ou la Défense nationale, exigent une extrême prudence et une autorisation de sécurité très précise.

M. Fairweather: C'est précisément parce que je souhaite cette prudence que je trouve qu'on abuse du système. Je conviens avec vous, et avec le gouvernement du Canada, que ces évaluations sont nécessaires; je veux simplement être certain que les demandes faites en ce sens répondent à des exigences réelles. A l'heure actuelle, elles sont généralisées dans toute la Fonction publique, mais curieusement, elles ne sont pas aussi répandues dans les dix provinces; cependant, je présume que certains chefs d'entreprises travaillant pour la défense doivent avoir besoin là aussi d'une autorisation de sécurité.

Le sénateur Nurgitz: Quelqu'un a-t-il fait une étude pour déterminer combien d'évaluations sont nécessaires? Il est facile de dire qu'il est excessif d'en faire 76,000, mais sur ce nombre, il y a certainement 1,000 ou même 5,000 personnes qui doivent véritablement avoir une autorisation de sécurité?

M. Fairweather: Sans aucun doute.

Le sénateur Nurgitz: Avons-nous une idée de ce chiffre?

Mme Poirier: Malheureusement, nous n'avons pas pu recueillir à ce sujet des données aussi précises que nous l'aurions voulu. Je peux vous donner certains chiffres, mais ils ne sont pas très concluants. Par exemple, en 1982, il y a eu environ 100,000 postes comblés dans la Fonction publique, et il y avait cette année-là environ 222,000 fonctionnaires; il semble donc absolument excessif d'avoir exigé 76,000 évaluations de sécurité. Cependant, nous ne savons pas dans combien de cas il s'agissait d'une nouvelle évaluation de gens qui avaient déjà reçu une autorisation de sécurité. Nous ne savons pas non plus combien de cas étaient reliés à des contrats militaires ou d'autres choses du genre. Nous ne pouvons donc malheureusement pas dire qu'un certain pourcentage d'évaluation était absolument nécessaire. Si cela peut vous donner un ordre de grandeur, disons que chaque année, on dote environ 100,000 postes et on effectue environ 76,000 évaluations de sécurité.

M. Fairweather: Pour ramener la question à une toute petite échelle, la Commission que je dirige a dû faire effectuer des évaluations de sécurité. Nous ne détenons pourtant aucun secret d'État, et même si c'était le cas, une vérification des références serait suffisante. Il me répugnait d'avoir à exiger une évaluation de sécurité pour le personnel de la Commission canadienne des droits de la personne. C'est une question de principe; cette exigence embête tout autant les fonctionnaires que la police. Il n'y a aucun recours, et c'est pourquoi je félicite ici le gouvernement d'avoir enfin résolu un problème qui a causé dans certains cas de réelles injustices.

Le vice-président: Je voudrais vous poser une question supplémentaire, monsieur Fairweather. Sur les 76,000 évaluations

[*Text*]

respect to how many resulted in a negative report which would have been discriminatory?

Mr. Fairweather: No.

Mrs. Poirier: No.

The Deputy Chairman: For example, do you know whether 95 per cent passed the security test, 98 per cent, or whatever?

Mrs. Poirier: Mr. Chairman, I am afraid you will have to obtain that information from the RCMP; we do not have it.

The Deputy Chairman: I am not sure that they would want to give it.

Senator Robichaud: Is that information not available somewhere?

Mrs. Poirier: I hope so.

Mr. Fairweather: Senator Robichaud, perhaps the McDonald commission had access to it when they made some very important recommendations, which we support and the government obviously supports, since there is a clause in the bill to take that into account. They must have done that study; I do not have it.

Senator Lapointe: What, in your opinion, should appear on an application form? It seems that you do not want mention of the age, the marital status, the relatives, any prior convictions and so on. Should the page be blank?

Mr. Fairweather: Not at all, Senator. What should appear on the form are those things that are important to the job that must be done. We have, and would be glad to give to members of this committee, a form that has now been well received, which urges employers not to ask the sort of question that tends to trigger mechanisms that would mean exclusion.

Senator Lapointe: Yes, but if, for example, it is an application form for employment in a bank, perhaps it would be imprudent to hire as a teller a person formerly convicted of theft. If, for example, the job to be filled is in an oil field, perhaps the age of the applicant would be important. If he is seventy-five, it might not be a good thing for him to go there. Perhaps we should have some idea, at least, of the applicant for the job. What do you think of that?

Mr. Fairweather: I think quite a bit about it, Senator, but Mrs. Poirier has asked to say something in this regard.

Mrs. Poirier: We are speaking of two different types of information collection. The Commission's view is that they ought to be separated, Mr. Chairman. The requirements to do my job as Director of Research of the Human Rights Commission involves being a good policy analyst, along with other specific skills. The information needed to clear me for security might be of another kind. I might mention that I had to be cleared for security four or five times during my career in the

[*Traduction*]

effectuées, savez-vous combien se sont soldées par un rapport négatif qui aurait été discriminatoire?

M. Fairweather: Non.

Mme Poirier: Non.

Le vice-président: Par exemple, savez-vous quel est le pourcentage des personnes visées qui ont réussi l'évaluation de sécurité?

Mme Poirier: Monsieur le président, je crains que vous ne deviez demander ce renseignement à la G.R.C.; nous ne l'avons pas.

Le vice-président: Je ne suis pas sûr que la Gendarmerie soit prête à nous le transmettre.

Le sénateur Robichaud: N'est-il pas possible de se le procureur quelque part?

Mme Poirier: J'espère que oui.

M. Fairweather: Sénateur Robichaud, la Commission McDonald y a peut-être eu accès lorsqu'elle a fait certaines recommandations très importantes, que nous appuyons d'ailleurs et que le gouvernement appuie de toute évidence lui aussi, puisque le projet de loi comprend une disposition qui en reflète le contenu. La Commission doit avoir effectué une étude à ce sujet; mais je ne l'ai pas.

Le sénateur Lapointe: Selon vous, quels sont les renseignements qui devraient figurer sur les formules de demande d'emploi? Il semble que vous ne vouliez pas qu'il y soit fait mention ni de l'âge, ni de l'état matrimonial, ni de la famille, ni des convictions antérieures de la personne intéressée. Faudrait-il une page blanche?

M. Fairweather: Pas du tout, sénateur. La formule devrait contenir des questions qui se rapportent directement au travail à faire. Nous avons actuellement en mains une formule qui a déjà été bien reçue et que nous serons très heureux de transmettre aux membres du Comité; les employeurs y sont invités à ne pas poser le genre de questions qui ont tendance à susciter des réponses susceptibles d'entraîner l'exclusion d'un candidat.

Le sénateur Lapointe: Oui, mais si par exemple, il s'agit d'une demande d'emploi dans une banque, il serait peut-être imprudent d'embaucher comme caissier une personne qui a déjà été reconnue coupable de vol. Ou alors, s'il faut combler un poste dans un chantier d'exploitation pétrolière, l'âge du candidat peut avoir son importance; si celui-ci a soixante-quinze ans, il n'est peut-être pas bon pour lui d'occuper cet emploi. Il faut peut-être avoir une petite idée du candidat. Qu'en pensez-vous?

M. Fairweather: J'en pense beaucoup de choses, sénateur, mais Mme Poirier a demandé la parole.

Mme Poirier: Nous parlons de deux sortes de renseignements différents. La Commission estime, monsieur le président, qu'ils devraient être séparés. Ainsi pour effectuer mon travail de directrice de la Recherche à la Commission des droits de la personne, je dois avoir un certain nombre de qualités particulières, par exemple être capable d'analyser des politiques. Les renseignements nécessaires pour obtenir une autorisation de sécurité peuvent cependant être bien diffé-

[*Text*]

government, and none of those jobs ever had anything to do with state secrets.

The information on the personal history form may indeed be necessary for the purpose of a security clearance. Our concern is that that information only be given when that clearance is necessary, and only to the people who are doing the clearance. Certainly, however, one's date of birth, one's place of birth, one's relatives, one's ethnic origin, and so on, are legitimate questions for purposes of a security clearance. That information, however, should be separated from the information collected to assess one's ability to perform the job that one is being asked to do. A job application form and a personal history form for a security check are two separate pieces of paper with different information, and are treated in different ways.

Senator Lapointe: Mr. Fairweather, you have mentioned that Commissioner Simmonds said that homosexuals would be treated as ordinary persons. Don't you think that no one really discusses their ability to do the job, but perhaps one might fear that they may be subject to blackmail with respect to certain activities, particularly those related to security?

Mr. Fairweather: That is exactly the point that the Commissioner made. There is no security concern if the employee is open about his or her homosexuality. Blackmail comes up when one has to hide, and one has to hide because of strange laws which deny people their right to have a preference.

Senator Lapointe: Yes, but there are still a large number who are secretive.

Mr. Fairweather: They are secretive because society has not been very accomodating of their preference. The only province in Canada with sexual orientation in its human rights code is Québec. I see with great pleasure that a couple of states in Australia have included sexual orientation, but we were unable to persuade the government to include that ground in our act. It is not in the Charter, although the Minister of Justice says that section 15 of the Charter is not an all-inclusive list. I am, therefore, hoping that, in the middle of April, 1985, some homosexual will challenge a denial under section 15 of the Charter. We will then see whether the Charter does what those of us that support it think it should do. That may be a little convoluted but you know what I am trying to say.

Senator Lapointe: Suppose that a person is severely handicapped and that, under the new law which will come into force in 1985, he or she is denied a certain job and makes a complaint. May we say that perhaps that job is not suitable for him or her? Not every job is suitable for handicapped people, and the determination must be made according to their handicap.

[*Traduction*]

rents.Je pourrais mentionner à ce propos que j'ai subi une évaluation quatre ou cinq fois au cours de ma carrière au gouvernement; or, aucun des emplois que j'ai occupés n'avait à faire avec les secrets d'État.

Les renseignements figurant sur la formule de renseignements personnels peuvent effectivement être nécessaires pour l'évaluation de sécurité. Nous pensons cependant que cette information ne devrait être fournie que lorsque l'évaluation est nécessaire et seulement aux personnes responsables de cette évaluation. Il est certain que les renseignements sur la date et le lieu de naissance, la famille et l'origine ethnique d'un candidat, ainsi que les autres données du genre sont nécessaires à l'évaluation de sécurité. Cependant, ces renseignements devraient être distincts de ceux qui sont recueillis pour évaluer l'aptitude d'un candidat à effectuer un travail. La formule de demande d'emploi et la formule de renseignements personnels à des fins de sécurité sont deux documents différents, qui contiennent des renseignements différents et qui doivent être traités de façon différente.

Le sénateur Lapointe: Monsieur Fairweather, vous avez dit que le commissaire Simmons avait déclaré que les homosexuels seraient considérés comme des personnes ordinaires. Personne ne doute de leur aptitude à occuper certains postes mais ne pensez-vous pas qu'ils puissent faire l'objet de chantage en ce qui concerne certaines de leurs tâches, particulièrement lorsqu'elles se rattachent à la sécurité?

M. Fairweather: C'est exactement ce qu'a voulu démontrer le commissaire. Il n'existe aucun problème de sécurité si l'employé admet ouvertement son homosexualité. Il peut y avoir chantage lorsque quelqu'un doit se cacher, à cause de lois étranges qui refusent aux gens le droit d'avoir une préférence.

Le sénateur Lapointe: Oui, mais il y a encore beaucoup de gens qui gardent cette préférence secrète.

M. Fairweather: Parce que la société ne la tolère pas très bien. Le Québec est la seule province canadienne où l'orientation sexuelle est prévue dans le code des droits de la personne. Je vois avec grand plaisir que quelques États d'Australie ont inclus cet aspect dans leur code, mais ici, nous n'avons pas réussi à persuader notre gouvernment de le faire. La question de l'orientation sexuelle ne figure pas dans le Charte, bien que le ministre de la Justice affirme que l'article 15 de ce document ne constitue pas une liste exhaustive. J'espère par conséquent qu'à la mi-avril 1985, un homosexuel contestera le fait qu'il se soit vu refuser un emploi, en vertu de l'article 15 de la Charte. Nous verrons alors si cette dernière fait bien ce qu'elle devrait faire, selon ceux d'entre nous qui y sommes favorables. Mon raisonnement est peut-être un peu complexe, mais je suis sûr que vous me comprenez.

Le sénateur Lapointe: Prenons le cas d'une personne gravement handicapée qui se voit refuser un poste et dépose une plainte en vertu de la nouvelle loi qui entrera en viguer en 1985. Peut-être l'emploi ne lui convenait-il pas? Les personnes handicapées ne peuvent pas occuper n'importe quel emploi, et il faut tenir compte de leur handicap.

[*Text*]

Mr. Fairweather: Of course, but we do not have to wait until 1985 for that. The amendments proclaimed on July 1 mean that even now a person with a disability who is denied a job can appeal to us. No act or charter, however, can give to a person a job if that person cannot do the essential tasks that make up that job. The Commission is not in that business. It would be insulting to those in our community who have disabilities if we were some sort of job manufacturing place. These people must do the essential part of the job. Often, however, employers have been pursuaded to change some of the job patterns to accomodate people with a disability. That is the business we are in.

Senator Lapointe: I read your reports regularly and it seems as though some of these people complain when they really should not.

Mr. Fairweather: Sometimes their complaints are not substantiated, yes, we say that quite often.

The Deputy Chairman: May I, if no other honourable Senators have questions, take the chairman's prerogative and ask you one or two questions on which you may have to give your personal observations? My questions have to do with what Senator Nurgitz said we would probably have expected to hear from the Human Rights Commission, and that is the so-called infringement of personal liberty and freedom which many groups are pointing out to us. Are those rights being threatened by Bill C-157? Perhaps I will specify subclause 14(3), in which we talk about lawful advocacy, protest or dissent. The human rights groups and others who are interested in these problems have pointed out that they do not think this clause is properly worded. Subclause 14(3) reads as follows:

> (3) Nothing in this Act authorizes the Service to investigate the affairs or activities of any person or group of persons solely on the basis of the participation by that person or group in lawful advocacy, protest or dissent.

Do you have any advice that could make it a little more clear-cut as to how we might better protect those who, through their own conscience or feeling for what is right, are protesting lawfully, yet, under the terms of the bill, might be considered part of a group that would be suspect?

Mr. Fairweather: Mr. Chairman, I am not as nervous about the future of the democratic state as some people are, nor am I as worried about the implications of this bill. You are in the glorious position of judges. If you believed everybody who has come here, you might believe that the entire western civilization is going to tumble down. I do not think that for a minute. There is an urgent, a proper, and an understood need for a security service. We are living in the real world. On the other hand, I am not as worried about dissent as some people are.

As to the subclause, I think it is very loosely drafted and I am glad to hear advisers to the government say that they will

[*Traduction*]

M. Fairweather: Bien sûr, mais il n'est pas nécessaire d'attendre 1985 pour cela. Les modifications promulguées le 1er juillet signifient que même maintenant, une personne handicapée qui se voit refuser un poste peut interjeter appel auprès de nous. Cependant, aucune loi, aucune charte ne peut donner un emploi à une personne si celle-ci est incapable d'effectuer les tâches liées à cet emploi. La Commission ne s'occupe pas de cette question. Il serait insultant pour les personnes handicapées de notre pays si nous n'étions là que pour leur fournir un emploi à tout prix. Ces gens doivent faire l'essentiel du travail. Souvent, cependant, les employeurs ont du être persuadés de changer certaines méthodes de travail pour tenir compte des possibilités des personnes handicapées. C'est de cela que nous nous occupons.

Le sénateur Lapointe: Je lis vos rapports régulièrement; or il me semble que certaines plaintes ne sont pas vraiment justifiées.

M. Fairweather: Elles ne le sont pas toutes, en effet; nous le disons très souvent.

Le vice-président: Si d'autres honorables sénateurs n'ont plus de questions à poser, puis-je profiter des prérogatives du président et vous poser une ou deux questions, même si vous devez y répondre uniquement à titre personnel? Le sénateur Nurgitz a dit qu'il s'attendait à ce que la Commission des droits de la personne exprime son opinion sur certains points, c'est-à-dire les supposées violations des droits fondamentaux que bon nombre de groupes nous signalent. Ces droits sont-ils vraiment menacés par le projet de loi C-157? Je veux parler en particulier du paragraphe 14(3), où il est question d'activités légitimes de défense d'une cause ou de manifestation d'un désaccord. Les groupes de défense des droits de la personne et d'autres groupes qui s'intéressent à ce problème trouvent ce paragraphe mal formulé. Il se lit comme ceci:

> 3) Rien dans la présente loi n'autorise le Service à enquêter sur les activités d'une personne ou d'un groupe de personnes pour le seul motif de leur participation à des activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord.»

Avez-vous des conseils à nous donner sur la façon dont nous pourrions le mieux protéger les personnes qui, en leur âme et conscience, se livrent à une protection légitime mais qui, aux termes de la loi, pourraient être considérées comme faisant partie d'un groupe suspect?

M. Fairweather: Monsieur le président, je ne suis pas aussi inquiet que d'autres au sujet d'une part, de l'avenir de la démocratie et d'autre part, des répercussions de ce projet de loi. Vous vous trouvez dans la glorieuse situation de juges. Si vous avez ajouté foi aux déclarations de comparu, vous pourriez être amené à croire que la civilisation occidentale est au bourd du gouffre. Personnellement, je suis persuadé du contraire. Il est urgent et nécessaire de créer un service de sécurité. Nous devons vivre dans la réalité. D'un autre côté, je ne suis pas aussi inquiet que d'autres des manifestation de dés accord.

En ce qui concerne ce paragraphe, je trouve néanmoins que sa formulation laisse à désirer et je suis heureux d'apprendre

[*Text*]

take another look at it. We have just celebrated the visit of Mr. Robert Mugabe to this country. Well, he had 11 years of protest or dissent; and incidentally, a person who wanted to come to work for us was in danger of being denied a security clearance because he was a member of the African Students Movement when he was at the University of Toronto. That is why I am jumpy about security clearances, or the overuse of them.

Senator Lapointe: Was he cleared finally?

Mr. Fairweather: I cleared him—because I wouldn't put up with the nonsense. I do not mean to be boastful, but that is what managers shoud be doing across this city.

The Deputy Chairman: It is the point we are getting at in this clause. When that information becomes available, it is the hope of many of us that the Security Service will not—to use your own words—be snooping into those kinds of activities which involve protest or dissent. Yet that has been the case—you have indicated that it has been—and it has resulted in a negative security check that would prevent someone from getting a job.

Mr. Fairweather: I am very glad to say that there is now a review process in place. Cabinet Order 35 provides for a modicum of a review. The person should always, in my view, be confronted. Often managers did not confront, and occasionally managers should store down that kind of thing.

The Deputy Chairman: Are there any further questions? If not, we thank you, Mr. Fairweather. I am sure your evidence will be closely reviewed by the committee and the contribution you have made will have some impact on the final draft. We thank you again.

We shall now have a short recess, following which we shall hear from our next witness.

(*Following a short recess*)

The Deputy Chairman: Honourable senators, our next witness is a distinguished gentleman whose career in the Public Service means that he needs no great introduction to the members of this committee. I am pleased that we have with us Mr. Robert Bryce who is a former Deputy Minister of Finance. I gather that he is quite knowledgeable in this field of security. He is here to make a presentation. We shall be glad to hear from you, Mr. Bryce. I do not believe that you have distributed a brief in advance. Perhaps you would like to read your presentation. It is up to you to choose whether to read parts of it or have it appended to today's proceedings.

Mr. Robert Bryce, Former Secretary of the Cabinet: Thank you Mr. Chairman and honourable senator. I appreciate the opportunity to talk to you on this subject. I do so not as an ex-Deputy Minister of Finance—although I had the odd security problem in that connection—but as an ex-Secretary of the Cabinet. I am strongly in favour of a Canadian Security Intelligence Service that is able to deal with the threat of

[*Traduction*]

que les légistes-conseins du gouvernement vont la revoir. Nous venons tout juste de célébrer la visite de M. Robert Mugabe au Canada. Eh bien, cela fait onze ans qu'il est aux prises avec des protestations et des dissentions. À ce propos, une personne qui voulait travailler pour nous resquait de ne pas obtenir une attestation de scéurité parce qu'elle était membre du mouvement des étudiants africains lorsqu'elle étudiait à l'Université de Toronto. C'est à cause de cas de ce genre que je me méfie des autorisations de sécurité, ou des abus qu'on en fait.

Le sénateur Lapointe: Cette personne a-t-elle finalement reçu une attestation de sécurité?

M. Fairweather: Je la lui ai accordée parce j'en avais assez de ces absurdités. Je ne veux pas me vanter, mais c'est l'attitude que les administrateurs de cette ville devraient adopter.

Le vice-président: C'est exactement ce à quoi nous voulons en venir dans ce paragraphe. Dans le cas de ce genre de renseignements, bon nombre d'entre nous espèrent que le Service de sécurité n'ira pas se mêler des activités de groupes de protestation ou de manifestation d'un désaccord. Pourtant, c'est déjà arrivé—vous venez de nous en donner un exemple—et une personne a failli ne pas obtenir un poste faute d'attestation de sécurité.

M. Fairweather: Je suis très content de dire qu'il y a maintenant un processus de révision. La directive nN° 35 du Cabinet prévoit un minimum de procédures de révision des cas. À mon avis, il faudrait toujours entendre la personne intéressée. Or, les administrateurs l'évitent souvent et ils négligent parfois ce genre de chose.

Le vice-président: Y a-t-il d'autres questions? Non? Merci beaucoup, monsieur Fairweather. Je suis sûr que votre témoignage sera sérieusement pris en considération par le Comité et qu'il se réflétera dans une certaine mesure dans la version finale. Merci encore.

Nous allons maintenant faire une courte pause, après laquelle nous entendrons le témoin suivant.

(*Après une courte pause*)

Le vice-président: Honorables sénateurs, le témoin est un homme remarquable qu'il n'est presque pas nécessaire de présenter aux membres de ce Comité puisque chacun est au courant de sa carrière dans la Fonction Publique. Je suis heureux d'accueillir M. Robert Bryce, ancien sous-ministre des Finances. Je crois comprendre qu'il s'y connaît bien dans le domaine de la sécurité. Il est ici pour nous faire un exposé. Nous sommes heureux de vous entendre, Monsieur Bryce. Vous ne nous avez pas fait parvenir votre mémoire à l'avance, je pense. Vous pouvez soit nous en donner lecture, soit en lire des extraits et faire joindre votre document en annexe aux délibérations de ce jour.

M. Robert Bryce, ancien secrétaire du Cabinet: Merci, monsieur le président et honorables sénateurs. Je suis heureux de venir discuter de cette question avec vous. Je ne suis pas ici en tant qu'ancien ministre des Finances—bien que j'aie eu un curieux problème de sécurité dans ce domaine—mais en tant qu'ancien secrétaire du Cabinet. Je suis tout à fait en faveur de la création d'un Service canadien du renseignement de sécurité

[*Text*]

espionage and terrorism, both of which are serious. I believe that in the turbulent world in which we live they are both likely to increase. I do not see any prospect for tranquility in the next decade and I believe we have to be ready to deal with the consequences of an untranquil world.

I wish to make only one major point and two or three minor ones. My knowledge of the subject is based largely on my experience as Secretary to the Cabinet from January, 1954 to July 1963, under Mr. St. Laurent, Mr. Diefenbaker and, briefly, Mr. Pearson. As Secretary to the Cabinet, I was also Chairman of the Security Panel, a committee comprised mainly of deputy ministers plus the Commissioner of the RCMP and some military representatives. It dealt with questions of security policy and its application to particular problems, and on some occasions to particular cases.

In those days there was no cabinet committee concerned with security. Indeed there were fewer cabinet committees generally. We reported to the Prime Minister, to the Minister of Justice, and to other ministers as appropriate—to, say, the Secretary of State for External Affairs or, on occasion, the Minister of Citizenship and Immigration, or whatever he or she was called in those days.

I had two or three officers on my staff in the cabinet office who specialized in security matters, who assisted the panel and me in dealing with security matters. I would like to pay tribute to them by name, but I think it is better that I keep names entirely out of this presentation. However, permit me to say that they were good officers who were well aware of the need to take into account human and humane considerations as well as the necessity for security which was their basic goal.

Our main work in the PCO in those days was on the security clearance of people who were going to have access to secret and confidential papers—those in the Public Service who were being put into jobs where they would have such access, and those being brought into the service for that purpose. I should also say that it included on occasion cases, procedures and problems related to the military or to people who were working in the defence industry where secret designs, items and things of that sort were being manufactured, which had to be protected just as well as the papers of the government. This appraisal and security clearance of individuals was and still is our first line of defence against espionage. It was carried out by the deputy minister of each department and appropriate senior officers of the armed forces and heads of agencies normally with assistance from security officers on their staff. Special arrangements were made for dealing with workers in defence industries.

In the PCO in my period we were occasionally aware of counter-espionage operations but really took no part in them. They were carried out by the RCMP assisted by the Department of External Affairs or perhaps vice versa. I had no reason

[*Traduction*]

capable de s'occuper des menaces d'espionnage et de terrorisme, qui sont toutes deux graves. Dans le monde turbulent dans lequel nous vivons, ces deux menaces ont toutes les chances de s'accroître. Je ne prévois pas de période de tranquillité dans la prochaine décennie et je crois que nos devons être prêts à assumer les conséquences d'un monde en effervescence.

Je voudrais aborder une question importante et deux ou trois questions mineures. Si je connais bien la question, c'est surtout que j'ai été secrétaire du Cabinet de janvier 1954 à juillet 1963 sous M. St-Laurent, M. Diefenbaker et, brièvement, M. Pearson. En tant que secrétaire du Cabinet, j'étais également président du groupe de sécurité, un comité composé principalement de sous-ministres, plus le Commissaire de la G.R.C. et certains représentants du secteur militaire. Ce comité traitait de la politique en matière de sécurité et de son application à des problèmes donnés, et à l'occasion, à des cas particuliers.

À cette époque, il n'y avait pas de comité du Cabinet chargé de la sécurité. En fait, il y avait bien moins de comités du Cabinet qu'aujourd'hui. Nous faisions rapport au premier ministre, au ministre de la Justice, et à d'autres ministres, selon le cas, par exemple au secrétaire d'État aux Affaires extérieures ou, parfois, au ministre d'État à la Citoyenneté et à l'Immigration.

Au bureau du Cabinet, je disposais des services de deux ou trois agents spécialisés dans les questions de sécurité qui nous aidaient, moi-même et le groupe, à régler les questions de sécurité. J'aimerais bien leur exprimer ma reconnaissance personnellement, mais il vaut mieux que je m'abstienne. Permettez-moi néanmoins de dire que c'étaient de bons agents qui étaient sensibles à la nécessité de prendre en considération les facteurs humains et qui étaient par ailleurs tout à fait conscients de la nécessité de mesures de sécurité, ce qui était leur objectif fondamental.

A cette époque, nous nous occupions surtout des attestations de sécurité des personnes qui allaient avoir accès à des documents secrets et confidentiels—c'est-à-dire des employés de la Fonction publique auxquels on confiait des postes où ils auraient accès à ces documents, et des personnes embauchées à cette fin. Je dois également dire que nous nous occupions à l'occasion de cas, de procédures et de problèmes concernant le secteur militaire ou des personnes qui travaillaient dans l'industrie de la défense où l'on se livrait à des travaux secrets de conception et de fabrication et où il fallait assurer la protection des personnes et des documents exactement comme s'il s'agissait du gouvernement. Ces évaluations et attestations de sécurité étaient et demeurent notre principal mécanisme de défense contre l'espionnage. Elles relevaient du sous-ministre de chaque ministère et des officiers supérieurs intéressés des Forces armées et des directeurs d'organisme qui étaient normalement assistés d'agents de sécurité de leur propre personnel. Des mécanismes spéciaux s'appliquaient aux travailleurs des industries de défense.

À l'époque où j'étais au Bureau du Conseil privé, nous étions parfois au courant d'opérations de contre-espionnage, mais sans jamais vraiment y prendre part. Elles étaient effectuées par la G.R.C., assistée du ministère des Affaires extérieures,

[*Text*]

to know and did not seek to find out what was going on in such cases. Information on such matters had to be very secret indeed. The Prime Minister was usually informed by External Affairs, the Minister of Justice or the RCMP. I believe I informed the Prime Minister of a few such cases in my nine or ten years in the PCO. During this period, as far as I can recall, we had no serious problems about subversion as a threat to Canada's security on the domestic front. The "Special Branch" of the RCMP, as we called it, was on the watch for it and thought in terms of subversives as a general class from which foreign intelligence services such as the KGB, were likely to recruit agents or informants and it, therefore, collected information on them.

After the change in government in 1963, minister conducted a review security policy establishing a Cabinet Committee on Security and Intelligence as part of it, and on October 25, Prime Minister Pearson and the then Minister of Justice, the Honourable Mr. Chevrier, made statements on security policies and procedures in the House of Commons and the Honourable Mr. Diefenbaker as Leader of the Opposition responded giving some information and views on the subject. These statements are recorded in *Hansard* and I have arranged that the clerk of the committee have copies of these statements as they appear on the official record of the House of Commons of October 25, 1963, available for you. I shall make brief reference to them but I shall not summarize them. Mr. Pearson spoke of the importance of security matters in general and then said that it was in the area of personnel security that most of the government's difficulties arose and where the government's responsibility was heaviest and most difficult to discharge. An important part of that responsibility was to ensure that the protection of security did not undermine the human rights and freedoms to which our democratic institutions are dedicated. I emphasize that the Canadian security measures were preventive and not punitive. The granting or denial of security clearance was an administrative matter and an exercise of managerial responsibility. The denial of access to secret information was not denying an individual a right, for no one has a right to official secrets.

Mr. Pearson compared the exercise of jugdment by a head of a department in this matter to the judgment any sensible person would exercise in hiring a secretary, cashier or lawyer. I sympathize greatly with those who endeavour to ensure that all our processes are fair and just and carried out with due regard for evidence and all that, but how many people in small businesses when hiring a secretary or a cashier would observe the rules of evidence and all these arm's length arrangements? To some degree this is the position that security problems put the deputy minister of a department into.

[*Traduction*]

ou peut-être vice-versa. Je n'avais aucune raison d'être tenu au courant de ces opérations et je ne cherchais pas à m'informer. Elles devaient en fait être très secrètes et le premier ministre était généralement tenu au courant par le ministère des Affaires extérieures, le ministre de la Justice ou la G.R.C. En neuf ou dix ans, j'ai très rarement eu l'occasion d'informer le premier ministre. Si je me rappelle bien, à cette époque, nous n'avons pas eu de problème grave de subversion représentant une menace à la sécurité du Canada d'un point de vue intérieur. La direction spéciale de la G.R.C., comme nous l'appelions, veillait. Elle avait à l'œil une catégorie générale de personnes parmi lesquelles les services de renseignements étrangers comme le KGB pouvaient éventuellement recruter des agents ou des informateurs et elle recueillait par conséquent des informations sur ces personnes.

Après le changement de gouvernement de 1963, les ministres ont réexaminé la politique en matière de sécurité et ont créé un comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements. Le 25 octobre, le premier ministre Pearson et le ministre de la Justice d'alors, l'honorable M. Chevrier, ont fait des déclarations à la Chambre des communes sur les politiques et procédures en matière de sécurité et l'honorable M. Diefenbaker, en tant que leader de l'opposition, a répondu en donnant certaines informations et opinions sur ce sujet. Ces déclarations figurent dans le hansard et j'ai demandé au greffier du comité de mettre à votre disposition des copies de ces déclarations telles qu'elles figurent dans la transcription officielle des débats de la Chambre des communes du 25 octobre 1963. Je vais vous en donner un aperçu, mais je ne les résumerai pas. M. Pearson a parlé de l'importance des questions de sécurité en général et a poursuivi en disant que c'est la question de la sécurité du personnel qui est à la source de la plupart des difficultés du gouvernement et à l'égard de laquelle le gouvernement a la plus lourde responsabilité et le plus de difficultés. Cette responsabilité comporte un aspect important en ce qu'il faut veiller à que les questions de sécurité ne viennent pas entraver les droits et libertés que défendent nos institutions démocratiques. Je tiens à faire remarquer que les mesures de sécurité canadiennes étaient d'ordre préventif et non punitif. L'octroi ou le refus d'une attestation de sécurité était une question administrative et relevait des gestionnaires. Le refus de donner accès à des renseignements secrets ne revenait pas à refuser un droit, puisque personne n'a de droit en matière de secrets officiels.

M. Pearson a fait un rapprochement entre le bon sens dont doit faire preuve le chef d'un ministère à cet égard et celui dont toute personne sensée devrait faire preuve lorsqu'elle embauche un secrétaire, un caissier ou un avocat. Je comprends parfaitement ceux qui veulent s'assurer que toutes nos méthodes sont justes et équitables et qu'elles sont appliquées en prenant en considération les faits, mais combien, dans de petites entreprises, observent les règles de la preuve et appliquent toutes ces précautions lorsqu'ils embauchent un secrétaire ou un caissier? Dans une certaine mesure, ce sont là les problèmes de sécurité auxquels les sous-ministres doivent faire face.

[*Text*]

Mr. Pearson went on to announce two changes in procedure intended to improve the process of clearance and to avoid possible mistakes. One change was to have departments inform the person involved in any case where his or her security or reliability was in doubt and might have to involve his dismissal, to tell him as much as possible the reasons for the doubt and to give the person an opportunity to resolve it. The second change was that, before dismissal was finally decided upon, the individual would be given a second hearing by the deputy minister and then, if there was still some doubt, a hearing by a board of review selected from members of the security panel to which I have referred who were not involved in the case. Mr. Pearson said that his government felt that this was as far as it was safe to go.

Mr. Diefenbaker in response described the security matter then under discussion in the house as one of the most difficult matters which faces a government and said that responsibility for national security rests primarily on the Prime Minister. I know that he felt that himself. It was a difficult problem to maintain security while preserving the rights of the individual. Loyalty was expected of all Canadians. It was imperative as a quality of public service. He went on to speak of the dangers of blackmail, especially when public servants are known to be the companions of homosexuals. This topic was discussed, of course, by the last witness and was a much more serious problem in the 1950s and 1960s than it is now, not only for reasons of principle, but the Russians were making a very strong play to find out about these people and were endeavouring to exploit them brutally and systematically. Mr. Diefenbaker said that the new procedure proposed by the Prime Minister would go a long way to bringing into alignment the security of the state without endangering the freedom of the individual. He added that when he had studied the proposals for such reforms before the change of government in 1963 he favoured having a senior federal judge as chairman of the final review panel for difficult cases.

I think a careful reading of those statements of 1963 indicate that both Mr. Diefenbaker and Mr. Pearson were convinced of the necessity for careful security clearance of public servants before they were given access to secrets that could be the subject of espionage efforts by foreign intelligence services. The nature of the screening process was set out in the confidential Cabinet Directive 35, dated December, 1963, to which Mr. Fairweather referred several times this afternoon. This was a revision of earlier ones that had been in force while I was Secretary to the Cabinet. This one included the revisions in procedure to which Mr. Pearson and Mr. Diefenbaker referred. This confidential directive was published in the late 1970s in the form of an exhibit of the McDonald Commission. Members of the committee are probably familiar with it but I arranged to have copies available here today if any wish to refer to it. It is important to my argument in that it describes the type of persons who should not be permitted to have access to secret information. These are set forth in section 3 of that directive which reads as follows:

[*Traduction*]

M. Pearson a ensuite annoncé deux modifications de procédure et son intention d'améliorer le processus d'octroi des attestations de sécurité pour éviter des erreurs possibles. Un des changements consistait à obliger les ministères à informer toute personne dont on mettait la sécurité ou la viabilité en doute, ce qui pouvait mener à son renvoi, des raisons de ce doute et à donner à cette personne la possibilité de le dissiper. Le deuxième changement consistait, avant que la personne ne soit définitivement renvoyée, à lui donner une deuxième audience chez le sous-ministre et ensuite, s'il restait un doute, une audience devant un conseil de surveillance choisi parmi les membres du groupe de sécurité dont j'ai déjà parlé qui n'ont pas travaillé sur le cas. M. Pearson a dit que son gouvernement estimait qu'il était ainsi allé aussi loin qu'il le pouvait.

M. Diefenbaker a répondu en disant que les questions de sécurité dont on débattait alors à la Chambre constituaient l'un des plus gros problèmes d'un gouvernement et que c'est le premier ministre qui a principalement la responsabilité de la sécurité nationale. Je sais qu'il en était lui-même convaincu. Il était difficile de maintenir la sécurité tout en préservant les droits des personnes. On s'attendait de tous les Canadiens qu'ils soient loyaux. C'était un critère impératif pour maintenir la qualité de la Fonction publique. Il a poursuivi en parlant des risques de chantage, spécialement lorsque les fonctionnaires sont connus pour fréquenter des homosexuels. Cette dernière question a évidemment été exposée par le dernier témoin et constituait un problème beaucoup plus grave dans les années 1950 et 1960 que maintenant, non seulement pour des raisons de principe, mais également parce que les Russes s'efforçaient de découvrir ces personnes et tentaient de les exploiter brutalement et systématiquement. M. Diefenbaker a dit que la nouvelle procédure proposée par le premier ministre permettrait dans une large mesure de concilier les questions de sécurité de l'État et de liberté des personnes. Il a ajouté que lorsqu'il avait étudié ces propositions de réforme avant le changement de gouvernement en 1963, il était en faveur de la nomination d'un juge fédéral principal comme président du groupe de surveillance de dernière instance dans les cas difficiles.

Je crois qu'une lecture attentive de ces déclarations de 1963 montre bien que M. Diefenbaker et M. Pearson étaient convaincus de la nécessité d'effectuer une évaluation de sécurité en profondeur au sujet des fonctionnaires ayant accès à des secrets pouvant être la cible des activités d'espionnage des services de renseignement étrangers. La nature de ce processus de filtrage a été décrite dans une directive confidentielle du Cabinet N° 35 datée de décembre 1963 à laquelle M. Fairweather a souvent fait allusion cet après-midi. Celle-ci constituait une révision des directives antérieures qui étaient appliquées au moment où j'étais secrétaire du Cabinet. Elle comportait des modifications de la procédure auxquelles MM. Pearson et Diefenbaker avaient fait allusion. Cette directive confidentielle a été publiée à la fin des années 1970 par la Commission McDonald. Les membres du Comité la connaissent probablement bien, mais j'ai quand même veillé à ce que des copies soient faites à leur intention. Elle est importante pour mon propos car on y décrit le genre de personnes que l'on ne doit pas autoriser à avoir accès à des renseignements secrets. Ces

[*Text*]

The persons referred to in paragrah 2 above are:

(*a*) a person who is a member of a communist or fascist party or an organization affiliated with a communist or fascist party and having a similar nature and purpose.

(*b*) a person who by his words or his actions shows himself to support a communist or fascist party or an organization affiliated with a communist or fascist party and having a similar nature and purpose;

(*c*) a person who, having reasonable grounds to understand its true nature and purpose, is a member of or support by his words or his actions an organization which has as its real objective the furtherance of communist or fascist aims and policies (commonly known as a front group);

(*d*) a person who is a secret agent of or an informer for a foreign power, or who deliberately assists any such agent or informer;

(*e*) a person who by his words or his actions shows himself to support any organization which publicly or privately advocates or practises the use of force to alter the form of government.

That was, and I think to a large extent is, the basis of these security directives. I no longer have access to current directives—thank God—and I cannot vouch for what stands now.

The directive goes on to specify the procedures and information to be used in making security appraisals. It requires that the persons to be given access to secret information must complete personal history forms, about which Mr. Fairweather was speaking. Copies of these forms are to be referred to the RCMP, as well as the fingerprints of the person being appraised. The fingerprints are used to check for criminal records. The personal history forms are used for checking in the files of subversives of the Special Branch of the RCMP. This is the key source of information on whether the person in question falls into the categories which must be excluded, in accordance with the directive. It is on the basis of these records that the RCMP furnish their report to the department concerning the "loyalty" of the person being considered. Of course, some of the information may be stale, some may be from sources of dubious reliability, and some may be conflicting. The RCMP are not required or encouraged to make the decision, but rather to furnish the best information that they can to the department in order that it can do so.

[*Traduction*]

catégories de personnes sont décrites au paragraphe 3 de cette directive:

Les personnes mentionnées au paragraphe 2 ci-dessus, sont les suivantes:

a) toute personne membre d'un parti communiste ou fasciste ou d'un groupement affilié à un parti communiste ou fasciste et dont la nature et les objectifs sont semblables;

b) toute personne qui, par ses paroles ou ses actes, fait preuve de sympathie à l'endroit d'un parti communiste ou fasciste ou d'un groupement affilié à un parti communiste ou fasciste et dont la nature et les objectifs sont semblables;

c) toute personne qui, ayant une compréhension suffisante de sa nature et de ses objectifs véritables, est membre ou fait preuve par ses paroles ou ses actes, de sympathie à l'égard d'une organisation dont l'objectif véritable est l'avancement et la propagation de la politique et des objectifs communistes ou fascistes (groupements communément appelés «organisations-couvertures»);

d) toute personne qui agit en tant qu'agent secret ou en tant qu'informateur d'une puissance étrangère, ou qui, délibérément, prête son concours à un tel agent ou informateur;

e) toute personne qui, par ses paroles ou ses actes, fait preuve de sympathie à l'égard d'une organisation qui, ouvertement ou clandestinement, préconise ou emploie la force pour modifier la forme de gouvernement.

C'était là, et c'est je pense dans une large mesure encore, le fondement de directives sur la sécurité. Je n'ai plus accès aux directives actuelles, Dieu merci, et je ne puis donc vous dire ce qui est en vigueur actuellement.

Cette directive précise plus loin les procédures et l'information utilisées pour les évaluations de sécurité. Elle exige des personnes qui ont accès à des renseignements secrets qu'elles remplissent des formulaires sur leurs antécédents personnels, ce dont M. Fairweather a parlé. Des copies de ces formulaires doivent ensuite être envoyées à la G.R.C., de même que les empreintes digitales de la personne faisant l'objet de l'évaluation. Les empreintes digitales servent à vérifier si la personne en question a un casier judiciaire et les formulaires sur les antécédents personnels servent à faire une recherche dans les fichiers de la direction spéciale de la G.R.C. sur les éléments subversifs. C'est là la principale source d'information permettant de déterminer si la personne en question tombe dans l'une des catégories devant être exclues, conformément à la directive. C'est d'après ces fichiers que la G.R.C. rédige son rapport au ministère au sujet de la loyauté de la personne. Évidemment, certains des renseignements peuvent être déjà anciens, certains peuvent venir de sources d'une fiabilité douteuse et d'autres peuvent être contradictoires. On ne demande pas à la G.R.C. de prendre de décision, mais tout simplement de fournir les meilleurs renseignements au ministère pour que ce dernier puisse prendre la décision.

[*Text*]

These subversive files have been collected over the years by the Special Branch of the force from its various agents, informants and operatives. From what I have read out from the directive, it is clear that particularly included is information about communists, fascists or people believed to show by their words or actions that they support an organization which publicly or privately advocates or practises the use of force to alter the form of government.

This brings me to the main point which I wish to urge upon the committee. I believe it is vital to the whole process of security screening of persons to be given access to Canada's secret information—in order to safeguard against espionage—that the security intelligence service be permitted to collect and file information about what the RCMP, and the government in its directive, have called "subversives". I have some apprehension that in codifying the duties and powers of the new service this essential precaution against espionage, and perhaps in some cases against sabotage and terrorism, may be impaired by the controversy and uncertainty in regard to the definition of clause 2(d) in the list of "threats to Canada" and its relation to other provisions in the bill.

Whatever decisions may be reached with respect to clause 2(d) and its relation to clause 14(3) of the bill, I think it is essential that the service be able to collect, file and retain information about the behaviour, activities and statements of persons of the type that experience has shown are likely to be recruited by the KGB and other foreign intelligence services as agents and informers. From what Mr. Starnes said at his appearance here, this will probably not require the use of the intrusive powers covered by clause 22 of the bill, except perhaps in rare cases. So it does not involve as much intrusion on privacy as might be imagined, but it will involve the keeping of files on many of us as the price of protecting ourselves against espionage, sabotage and, perhaps, terrorism.

My second point, Mr. Chairman, concerns quite another matter, which is the role of the Prime Minister in security questions. If you wish me to defer that subject and answer your questions now, I will stop at this point.

The Deputy Chairman: Unless any senators have particular questions at this point I think it would be best for you to continue with your remarks. In any case, I am sure honourable senators will wander around once they start asking questions.

Mr. Bryce: Before I leave that point may I speak briefly to the point raised by Mr. Fairweather about numbers? I have felt the same sort of worry in the past about the numbers. I have seen some material in the McDonald Commission Report which suggests that when these things are done in those large numbers a great many of the reports are really not all that effective or meaningful. I think the large numbers arise as a

[*Traduction*]

Ces dossiers sur les éléments subversifs ont été rassemblés, année après année, par la direction spéciale de la G.R.C. grâce à ses divers agents et informateurs. A la lecture de la directive, il est clair que ces fichiers contiennenent en particulier des renseignements sur les communistes, les fascistes ou les personnes dont les propos ou les actions donnent à penser qu'elles appuient un organisme qui prône ou pratique publiquement ou clandestinement l'usage de la force pour renverser le gouvernement.

Cela m'amène à la principale question dont je veux saisir le Comité. J'estime qu'il est vital pour l'ensemble du processus de filtrage sécuritaire des personnes qui ont accès à des renseignement secrets du Canada—pour nous garantir contre l'espionnage—que le Service de renseignement de sécurité soit autorisé à recueillir et classer des renseignements sur ceux que la G.R.C. et le gouvernement dans ses directives qualifient éléments subversifs. Je crains un peu que dans la codification des tâches et pouvoirs du nouveau service, cette précaution essentielle contre l'espionnage, et peut-être même dans certains cas contre le sabotage et le terrorisme, ne soit entravée par la controverse et l'incertitude qui règnent au sujet de la définition contenue au paragraphe 2 d) dans la liste des menaces envers la sécurité du Canada et des rapports qu'elle présente avec d'autres dispositions du projet de loi.

Quelle que soit la décision prise au sujet du paragraphe 2 d) et de ses rapports avec le paragraphe 14(3) du projet de loi, je pense qu'il est essentiel que le Service soit autorisé à recueillir, classer et conserver des renseignements sur le comportement, les activités et les déclarations des catégories de personnes qui, l'expérience l'a prouvé, pourraient être recrutées par le K.G.B. et d'autres services de renseignement étrangers à titre d'agents et d'informateurs. A en juger d'après ce que M. Starnes a dit lorsqu'il a comparu ici, cela ne nécessitera probablement pas le recours aux pouvoirs d'intrusion couverts par l'article 22 du projet de loi, sauf peut-être dans de très rares cas. Cela ne représente donc pas vraiment autant d'intrusion dans la vie privée qu'on pourrait l'imaginer, mais cela signifiera certainement que l'on conservera des dossiers sur nombre d'entre nous, ce qui est le prix de notre protection contre l'espionnage, le sabotage et peut-être même le terrorisme étranger.

La deuxième question que je voulais soulever, monsieur le président, est d'un ordre tout à fait différent et elle concerne le rôle du premier ministre vis-à-vis des questions de sécurité. Si vous le préférez, je pourrais remettre ce sujet à plus tard et répondre tout de suite à vos questions.

Le vice-président: A moins que les sénateurs aient des questions précises dès maintenant, je crois qu'il vaudrait mieux que vous poursuiviez votre exposé. De toute façon, je suis sûr que les sénateurs toucheront un peu à tout lorsque nous passerons aux questions.

M. Bryce: Avant d'en finir avec mon premier point, pourrais-je parler brièvement de la question soulevée par M. Fairweather au sujet du nombre des évaluations de sécurité? J'ai déjà éprouvé le même genre d'inquiétude. D'après certains renseignements contenus dans le rapport de la Commission McDonald, on est amené à penser que ces rapports sont en grande partie peu efficaces ou significatifs lorsqu'il y en a un

[*Text*]

result of the policy in regard to the military services. I do not know enough about that policy to know how universal security is as a requirement. They handle their own field investigations and similar matters. My guess is that there probably are a considerable number, but that the role of the RCMP with respect to them is merely to check whether or not the names or identifications appear in the index of their subversive files; if so, they would so inform the military.

With regard to the public service, I would think the large numbers come about from the very widespread desire to use these same categories of "confidential" and "secret" on documents which are confidential or secret, not for reasons of national security but for other reasons. These other reasons apply to the subject matter and the danger of leaks of information which the government would plan, in many cases, to make public subsequently but not at the present stage. Of course, some of these are confidences of the Queen's Privy Council, and some of them deal with sensitive matters other than defence grounds. A good many of them deal with diplomatic matters and relations with foreign countries, and frequently have to be kept secret or confidential for fear of harming relations with these other countries. We have seen the same sort of problem arise, particularly in the last dozen or so years, with regard to provincial relations. For these reasons there has been an increase in the number of subjects on which there is—and I think quite legitimately—a need for security in order to protect the carrying on of relations with other countries and with the provinces, and the carrying out of government business and, in some cases, the protection of commercial confidences. To make judgment about whether these classifications are essential would require considerable study. I would urge, therefore, that if the committee or others feel that there is an excess respecting these clearances and that that is a bad thing, then it really would require a comprehensive approach to determine, first, whether the practice is generally excessive, and, second, whether there is some alternative type of classification that has nothing to do with espionage. I have been speaking of espionage, but perhaps there might be some other type of classification where it is still necessary to satisfy oneself by some means that a particular person—and there will be many of them—is apt to leak government secrets. When we get into these fields that are not concerned with espionage, there are different reasons for people behaving in a way that would give rise to leaks in which the "subversive" association that is recognized in the general security clearances may not be as relevant or as important as other aspects of a person's beliefs and character.

Mr. Chairman, I have spoken to that subject longer than I should have, perhaps, but I thought that, in light of the discussion earlier this afternoon, the view of an old Secretary of the Cabinet might be of some relevance in understanding the nature of the problem.

[*Traduction*]

grand nombre. Je crois que le grand nombre de rapports découle de la politique dans le secteur militaire. Je ne suis pas assez au courant de cette politique pour savoir si les évaluations de sécurité sont systématiques. Les militaires s'acquittent eux-mêmes de leurs propres enquêtes sur le terrain et des questions analogues. J'ai l'impression que le nombre d'évaluations est sans doute considérable, mais que la G.R.C. se borne à vérifier si les noms ou identités figurent dans leur fichier des éléments subversifs et, le cas échéant, à en informer les militaires.

Pour ce qui est de la Fonction publique, je crois que le grand nombre de demandes s'explique par le désir général d'employer les mêmes catégories, «confidentiel» et «secret», pour les documents qui sont, de fait, de nature confidentielle ou secrète, et non pas pour des raisons de sécurité nationale, mais pour d'autres raisons. La raison de cette classification repose sur la nature des renseignements visés et le danger que les fuites pourraient présenter; il se pourrait que le gouvernement se propose de divulguer ces renseignements au public mais qu'il ne désire pas le faire avant un certain temps. Évidemment, certains concernent des propos confidentiels échangés au sein du Conseil privé, et d'autres portent sur des questions délicates, autres que de défense nationale. Bon nombre ont trait à des questions diplomatiques et aux relations avec des pays étrangers et doivent souvent être tenus secrèts ou confidentiels car leur divulgation pourrait nuire aux relations du Canada avec ces pays. La même chose s'est produite, particulièrement au cours des douze dernières années, en ce qui a trait aux relations avec les provinces. C'est pourquoi le nombre de questions qui font l'objet, selon moi de façon bien légitime, de mesures de sécurité a augmenté; on peut ainsi protéger les relations du Canada avec d'autres pays et avec les provinces, les affaires du gouvernement et, dans certains cas, des secrets commerciaux. Il faudrait se livrer à une étude approfondie de la question pour déterminer si ces classifications sont nécessaires. J'encourage donc fortement le Comité et les autres parties intéressées qui jugent qu'il y a des abus dans ce domaine à se livrer à une étude approfondie afin de déterminer, tout d'abord, si dans l'ensemble, cette pratique est abusive, et deuxièmement, si un autre type de classification, qui n'aurait rien à voir avec l'espionnage, pourrait être utilisé. J'ai parlé d'espionnage, mais il existe peut-être d'autres types de classification pour lesquels il demeure nécessaire de déterminer, d'une façon ou d'une autre, si un particulier—et il y en aura un grand nombre—est en mesure de divulguer des secrets d'État. Lorsque nous abordons les domaines qui n'ont rien à voir avec l'espionnage, il y a diverses façon d'expliquer de la part de certains individus un comportement qui pourrait entraîner une fuite; dans ces circonstances, l'association «subversive», qui est un des éléments pris en considération dans l'établissement des cotes de sécurité, n'est peut-être pas aussi importante ou appropriée que les convictions et le caractère de la personne en cause.

Monsieur le président, j'ai consacré plus de temps à cette question que je n'aurais peut-être dû le faire, mais je croyais, compte tenu des propos qui ont été échangés un peu plus tôt cet après-midi, que l'opinion d'un ancien secrétaire du Cabinet

[*Text*]

I will go on now to speak about the role of the Prime Minister. I heard Mr. Lawrence suggest on September 15th, I believe, that the Prime Minister's role in security matters should be recognized and formalized in a statute such as that which honourable senators are considering. I have seen references to this subject in the testimony of other witnesses, including Mr. Starnes and Mr. Finn, and in the views expressed by the members of the committee. I would like to say that I think it is unnecessary and, indeed, undesirable to formalize or to define by law the role of the Prime Minister in the security field, or, for that matter, in any field of government policy or operations. I do not know of any statute that does so now.

By constitutional custom and parliamentary tradition the Prime Minister must accept ultimate responsibility for government policy and operations in this field as in others. The quotations of Mr. Pearson and Mr. Diefenbaker that I have provided, and the speeches that are on record, make it clear that those men recognized their responsibility in this field. Under this traditional obligation, there is room for discretion in applying it, taking into account the seriousness of this issue and the circumstances under which it arises. I think that is the best way to have it in our parliamentary and cabinet system of government, as opposed to having the relations between the Prime Minister and other ministers laid down by statute. Different Prime Ministers like to organize cabinet operations in different ways, as I, myself, have seen over the last forty-five years. Moreover, their relations with their individual cabinet colleagues vary, partly as a reflection of the Prime Minister's own interest in the subjects of the various portfolios, and partly as a reflection of his own judgment of the qualities of individual ministers. This flexibility and adaptability of the cabinet government system enables it to take account of the realities of personalities and politics, and this is one of its sources of strength. It would be seriously impaired if statutes laid down rules about the role of the prime minister.

As other witnesses have noted, there is a recognized convention that a deputy minister has the right to seek an interview with the prime minister, with or without the approval of his own minister. Ministers are generally aware of this, and sometimes that is a good influence upon them. This right of deputy ministers is not frequently used. It is not clear how far this traditional right applies to other senior officials. That probably has to be resolved from time to time by the Prime Minister, who would likely seek the advice of his Secretary to the Cabinet.

I find it hard to believe that the Prime Minister—any prime minister would not grant an interview to the Director of the Security Intelligence Service, if he learned that the Director wished to see him. Indeed, it seems to me likely that there would be more occasions when the Prime Minister would ask the Director to see him in order to discuss the security

[*Traduction*]

pourrait vous aider à mieux comprendre la nature du problème.

Passons maintenant au rôle du Premier ministre. J'ai entendu M. Lawrence suggérer, je crois que c'était le 15 septembre, que le rôle du Premier ministre en matière de sécurité, soit reconnu et formalisé dans une loi semblable à celle que vous étudiez actuellement. J'ai également lu des commentaires du genre de la part d'autres témoins, dont MM. Starnes et Finn, et de membres du Comité. Je crois qu'il n'est pas nécessaire ni même souhaitable de formaliser ou de définir dans une loi le rôle du Premier ministre en matière de sécurité ou d'activités ou de politiques du gouvernement. D'ailleurs, à ma connaissance, aucune loi ne prévoit de telles dispositions.

Selon la tradition parlementaire et constitutionnelle, le Premier ministre doit accepter la responsabilité finale des activités et des politiques du gouvernement dans ce domaine comme dans d'autres. Les passages que je vous ai cités de déclarations de MM. Pearson et Diefenbaker, ainsi que les discours dont on possède le texte indiquent clairement que ces hommes reconnaissaient leurs responsabilités à cet égard. Ainsi, aux termes de cette obligation traditionnelle, le Premier ministre jouit d'un certain pouvoir discrétionnaire; il doit donc tenir compte de l'importance de cette question et des circonstances qui peuvent conduire à cet état de choses. Je crois que c'est la meilleure façon d'en assurer le maintien dans le système parlementaire et ministériel, et qu'il vaut mieux adopter cette option que de légiférer sur les relations entre le Premier ministre et les ministres. Le mode d'organisation des activités du Cabinet varie en fonction des Premiers ministres, ainsi que j'ai pu m'en rendre compte au cours des 45 dernières années. De plus, les relations qu'ils ont avec leurs collègues du Cabinet diffèrent selon l'intérêt que chaque Premier ministre accorde aux divers portefeuilles et l'opinion qu'il se fait des qualités de chacun de ses ministres. Cette souplesse et cette adaptabilité du gouvernement ministériel lui permettent de tenir compte des réalités que sont les personnalités et les politiques; il s'agit d'une de ses forces. Le système serait gravement affaibli si les lois réglementaient le rôle du Premier ministre.

Comme d'autres témoins l'ont fait remarquer, l'usage veut qu'un sous-ministre puisse demander une entrevue avec le Premier ministre sans devoir y être autorisé par son propre ministre. L'ensemble des ministres en sont conscients, et cette disposition a parfois une bonne influence sur eux. Les sous-ministres ne font pas souvent appel à cette prérogative. On ne sait d'ailleurs pas très bien dans quelle mesure ce droit traditionnel s'applique également aux autres hauts fonctionnaires. Cette question doit probablement être tranchée de temps à autre par le Premier ministre qui consulte alors sans doute le secrétaire du Cabinet.

J'ai peine à croire que le Premier ministre, en fait, tout premier ministre, refuserait d'accorder une entrevue au directeur d'un service du renseignement de sécurité s'il savait que ce dernier désire le voir. De fait, à mon avis, il serait plus probable que le Premier ministre demande une audience au directeur afin de discuter de la cote de sécurité des personnes

[*Text*]

appraisal of persons whom the Prime Minister might have in mind for cabinet appointments or for other senior positions. An early and very confidential approach to the Director might well save the Prime Minister serious embarrassment and might avoid, as well, a security risk.

Having argued, then, for silence in the revised bill on the responsibilities of the Prime Minister, I think I must say that I support what now seems to be the prevailing opinion that the power and responsibility of the Solicitor General should be greater and more manifest than it is in Bill C-157. I think it should include the duty of having to approve all the requests for a judicial warrant under clause 22, since these seem likely to be the most contentious actions of the service. Since this will often be a distasteful duty, perhaps there should be some safeguard against a "pocket veto". The way this was described in the discussion with Mr. Starnes led me to feel that perhaps the Director needed some assistance in making sure that the minister did not shrink, for weeks on end, from doing his duty in this respect. However, the addition to the minister's power and responsibility should go beyond that to involve clause 6, generally. I would not suggest details, since I am sure that members of the committee are already much more familiar with the possible changes than I am.

I have deliberately avoided the word "accountability" in referring to the responsibility of the minister in this field. I think it is going to be difficult for the minister—the Solicitor General to be accountable to Parliament in response to questions in the House of Commons, for example, in the same way that ministers are in other fields. I say this for three reasons. The first is the inherent secrecy with which the service's investigations must be carried out. The second is the importance of not damaging the reputation of innocent persons who have committed no crime but who, for one reason or another, are subjects—the service feels it necessary to investigate. The third reason has to do with the special arrangements being proposed for a high level review committee which would have access to all of the facts and which would, itself, report to Parliament through the minister as a formal channel.

Mention of the Review Committee having access to all of the facts leads me to comment briefly on the concern that has been expressed that the Review Committee will not have access to "confidences" of the Privy Council. On this point, I wish to make a suggestion that the government should revert to the practice that was followed in the fifties and the sixties. In those days, when the cabinet made a decision that was to be carried out by a department or agency—or several or even all of them—we issued a document which we called a "record of decision," which set out as precisely as possible the substance of the decision and whether it was confidential or secret because of the nature of the subject matter. The document

[*Traduction*]

auxquelles il songe à accorder un portefeuille ou un autre poste important au sein du gouvernement. La consultation du directeur à un stade précoce de ce processus décisionnel, laquelle serait hautement confidentielle, pourrait fort bien éviter au Premier ministre une situation embarrassante et dissiper tout risque sécuritaire.

Puisque j'ai appuyé le retrait, dans la version modifiée du projet de loi, des dispositions sur les responsabilités du Premier ministre, je dois dire que je partage l'opinion de la majorité et que les pouvoirs et responsabilités du Solliciteur général devraient, à mon avis, être plus importants et plus manifestes que ceux prévus dans le projet de loi C-157. Je crois que le Solliciteur général devrait être tenu d'approuver toutes les demandes portant obtention d'un mandat judiciaire, qui seraient présentés en conformité de l'article 22, puisque cette activité du Service sera probablement la plus contestée. Comme cette tâche sera souvent désagréable, on devrait peut-être faire en sorte que ne puisse être opposé aucun «veto spécial». L'échange qu'a eu votre comité avec M. Starnes m'a porté à croire que le directeur avait peut-être besoin d'aide pour s'assurer que le ministre ne se dérobe pas, pendant des semaines, au devoir qui lui incombe à cet égard. Toutefois, l'addition de ce facteur aux responsabilités et aux pouvoirs du ministre devrait avoir une plus grande portée et toucher, dans l'ensemble, l'article 6. Je n'ose vous donner plus de détails à ce sujet, car je suis persuadé que les membres du Comité en connaissent déjà beaucoup plus que moi sur les modifications qui pourraient être apportées.

J'ai évité, à dessein, d'employer l'expression «obligation de rendre compte» lorsque j'ai parlé des responsabilités du ministre à cet égard. Je crois qu'il sera difficile pour le ministre et pour le Solliciteur général de rendre des comptes au Parlement à propos de réponses à des questions posées en Chambre, par exemple, de la même façon que les ministres sont tenus de rendre des comptes dans d'autres domaines, et ce pour trois raisons. La première est le secret qui doit entourer les enquêtes du Service. La deuxième est l'importance de ne porter aucunement atteinte à la réputation de personnes innocentes mais sur lesquelles, pour une raison ou pour une autre, le Service jugera nécessaire de mener une enquête. La troisième raison porte sur les dispositions spéciales qui sont proposées pour la création d'un comité de surveillance qui aurait accès à toutes les données et à tous les facteurs et qui serait officiellement chargé de faire rapport au Parlement par l'entremise du ministre.

La mention du fait que le comité de surveillance aura accès à toutes les données m'amène à commenter certaines des préoccupations qui ont été exprimées par des témoins qui craignent que le Comité de surveillance n'aie pas accès aux «propos confidentiels» échangés au sein du Conseil privé. J'aimerais dire quelques mots à ce sujet et suggérer que le gouvernement revienne à la pratique des années 1950 et 1960. A cette époque, lorsque le Cabinet prenait une décision qui devait être mise en œuvre par un ministère ou un organisme—plusieurs d'entre eux ou même tous—nous publions un relevé des décisions, qui expliquait de façon aussi précise que possible le contenu de la décision; on y précisait en outre s'il s'agissait

[*Text*]

gave no reasons for the decision and provided no background concerning its consideration by cabinet or by a cabinet committee.

These "RDs" as we called them, were designed and intended to go on departmental files subject to the security classification based on their substance and not their origin, and were expected to be seen in due course by a succeeding government. These were developed because the old system, under which ministers were to inform their departments of decisions affecting them, led to many misunderstandings and mistakes. Our "RDs" were not intended to be what are now called confidences of Privy Council. However, I understand the records of decision now being issued are not designed to serve the purpose we had in mind and they have now been legally included in the definition of "confidences" in the Canada Evidence Act and in the amendments made to that act when the Access to Information Act was passed.

If the government were to revert to the earlier practice of issuing records of decision of the type I have described, at least in some categories of cases, that would cover the decisions made by the cabinet or its Committee on Security and Intelligence on matters relating to the security intelligence service. They could be appropriately classified as secret or confidential, or even as top secret, according to the content, and placed on the records of the service. They would be cabinet instructions to or about the service that would be of interest and concern to the Review Committee. There would then be no reason, legal or otherwise, why the Review Committee—which, of course, would have been cleared to the highest level of security—should not have access to those records of decision. They would not be learning anything of the discussions, arguments or divisions within the cabinet or its committees; but I do not believe they need such information or should have it. Indeed, I do not see why the service itself needs to retain any such confidences of the Privy Council.

I am sorry that Senator Pitfield is not present today, as he would be able to enlighten the committee on the reasons why cabinet practice has changed in regard to these directives.

The Deputy Chairman: Perhaps that is why he is not here.

Mr. Bryce: I felt, however, that, despite his absence, I could properly make what I hoped would be a positive suggestion for dealing with this concern.

The Deputy Chairman: Having made that facetious remark, I should point out that Senator Pitfield is not present today because he is in Europe fulfilling a long-standing engagement which he was unable to cancel. I am sure, Mr. Bryce, he will look forward to reading your testimony.

Senator Lapointe: Mr. Bryce, you are perfectly correct when you say that much of the opposition to this legislation is centred on subversion, that they are sensitive about subversion,

[*Traduction*]

d'une question confidentielle ou secrète. Le document ne précisait pas pourquoi la décision avait été prise ni ne donnait les étapes de son étude par le Cabinet ou un de ses comités.

Ces documents devaient être déposés dans les dossiers des ministères en fonction de la cote de sécurité qui y avait été assignée selon leur contenu et non leur origine; on s'attendait à ce qu'éventuellement, ils soient consultés par le gouvernement suivant. Ce système a été mis sur pied parce que l'ancien système, dans le cadre duquel les ministres devaient renseigner leur ministère sur les décisions qui les visaient, donnait lieu à trop d'erreurs et de malentendus. Nos relevés ne devaient pas être ce qu'on appelle maintenant des «propos confientiels» du Conseil privé. Toutefois, les relevés des décisions qu'on présente de nos jours ne sont pas préparés pour les mêmes raisons; ils ont maintenant été inclus, légalement, dans la définition de «renseignements secrets» donnée dans la Loi sur la preuve au Canada et dans les modifications apportées à cette loi lorsque la Loi sur l'accès à l'information a été adoptée.

Si le gouvernement revenait à l'ancienne pratique et préparait des relevés de décisions comme ceux que j'ai décrits, tout au moins dans certaines circonstances, on pourrait y inclure des décisions prises par le Cabinet ou son comité sur la sécurité et le renseignement à propos de questions portant sur le Service du renseignement de sécurité. Ces documents pourraient être considérés comme «secrets», «confidentiels» ou même «ultra-secrets», en fonction de leur contenu, et être versés aux dossiers du Service. Il s'agirait de directives adressées par le Cabinet au Service ou portant sur ce dernier et qui intéresseraient le comité de surveillance. Il n'y aurait alors aucune raison, d'ordre juridique ou autre, pour laquelle le comité de surveillance—qui aurait alors reçu la plus haute autorisation sécuritaire—n'aurait pas accès à ces relevés des décisions. Les membres du comité n'apprendraient rien sur les discussions, les arguments ou les votes au sein du Cabinet ou de ses comités; mais je ne crois pas qu'ils aient besoin de ces renseignements ni qu'ils doivent y avoir accès. De fait, je ne comprends pas pourquoi le Service en soi a besoin de connaître ces propos confidentiels du Conseil privé.

Je suis désolé que le sénateur Pitfield ne soit pas ici aujourd'hui, parce qu'il pourrait nous en dire plus long sur les raisons pour lesquelles la pratique a changé en ce qui a trait à ces directives.

Le vice-président: C'est peut-être pour cette raison qu'il est absent.

M. Bryce: Je croyais toutefois, malgré l'absence du sénateur, que je pourrais présenter ce que j'espérais être une suggestion positive pour traiter de la question.

Le vice-président: Cela dit, je devrais signaler que M. Pitfield n'est pas ici aujourd'hui parce qu'il est en Europe; il avait pris un engagement il y a déjà longtemps et il a été incapable de l'annuler. Je suis persuadé, Monsieur Bryce, qu'il sera impatient de lire votre témoignage. Nous allons maintenant passer aux questions.

Le sénateur Lapointe: Monsieur Bryce, vous avez parfaitement raison de dire que l'opposition au projet de loi porte surtout sur le problème de la subversion; les gens sont très

[*Text*]

but they seem quite indifferent to espionage, sabotage and terrorism. They always see to be centring their opposition on subversion. What do you think we should say about that and what would be the right definition of "subversion" in your view?

Mr. Bryce: I believe that one must distinguish between "subversion," as discussed in this committee as being a threat to Canada, and "subversive", as that term has been used in the past in those Cabinet Directives and in the language and reports of the RCMP. Subversives were regarded as communists or as people in the kinds of situation where they could be used by the KGB or other East bloc security services, as potential spies, informants or agents. The point that I am trying to make is that this general term "subversives" has been associated with the basic collection of information that is the foundation of the whole security clearance system. If that system is going to work, we need to have such information and keep it up to date. The reason for trying to identify those kinds of subversives is not that they necessarily belong to a group that will upset the Canadian government domestically, but rather that they are more than normally likely to be recruited for espionage purposes; and if we are clear in our minds that there is a preponderance of evidence, or even a substantial amount of evidence, that they may be in that group, then it is best not to put them in positions where they have access to secret information, the use of which could, in terms of espionage, harm our national interest.

Senator Lapointe: You seem to establish a solid link between espionage and subversion, but do you not think that there is also internal subversion inside Canada with no espionage in mind? In Quebec, for example, if someone would like to destroy the constitutionally established system of government in Canada, would that be subversion? Would it or would it not?

Mr. Bryce: It is this very confusion that is bothering me. Parliament must be clear in its collective mind about the necessity for maintaining the flow of information needed to counter espionage; that flow includes information about the categories that are covered in that Cabinet Directive, even though they may have nothing to do with the risk of internal subversion. Often they are quite clever people, and often their associations are pretty secret, and it requires a good deal of effort to keep track of them. It is by no means an easy job to recognize them or to be sure that the evidence is reliable that they have this tendency. So I felt in listening to some of the sessions of the committee and reading some of the testimony that there was a danger that this new approach, based on codifying the kinds of threats to Canada, might cause us to lose sight of the rather broader but simpler risk involved in judging what kind of individuals in the country are most likely to be recruited by foreign security services to discover and divulge Canadian secrets.

Senator Lapointe: In your estimation are there grounds for targeting someone who is advocating, for example, separation

[*Traduction*]

sensibles à ce sujet et ne semblent pas vraiment se préoccuper de l'espionnage, du sabotage et du terrorisme. Ils semblent toujours concentrer leur opposition sur la subversion. Selon vous, que pourrions-nous dire à ce sujet et quelle serait la bonne façon de définir «subversion»?

M. Bryce: Je crois qu'il faut faire la distinction entre subversion, dans le sens où en discute le Comité, c'est-à-dire comme menace à la sécurité du Canada, et l'expression «éléments subversifs», comme on s'en est servi par le passé dans cette directive du Cabinet et dans le vocabulaire et les rapports de la G.R.C. Les éléments subversifs étaient vraiment ceux qu'on considérait comme des communistes ou des personnes que le KGB ou un autre service de sécurité d'un pays du bloc de l'Est songerait à utiliser, éventuellement, comme espions, informateurs ou agents. L'expression générale «éléments subversifs» a été associée à la collecte des renseignements qui forment la base de tout le système d'autorisation sécuritaire. Pour que ce système fonctionne, nous devons avoir des renseignements du genre et ils doivent être pertinents. Nous n'essayons pas nécessairement d'identifier cet élément subversif parce qu'il appartient à un groupe qui mettra en danger le gouvernement canadien, mais plutôt parce qu'il sera plus probablement recruté pour des activités d'espionnage; si nous croyons qu'il existe des preuves accablantes, ou même un certain nombre de preuves, qui indiquent qu'il pourrait faire partie de ce groupe, il vaut donc mieux ne pas accorder à ce particulier, dans le cadre de ses fonctions, un accès à des renseignements secrets, dont l'utilisation par un espion pourrait nuire à l'intérêt national.

Le sénateur Lapointe: Vous semblez établir un lien solide entre l'espionnage et la subversion; ne croyez-vous pas qu'il existe également une subversion interne au Canada qui n'a rien à voir avec l'espionnage? Au Québec, par exemple, si quelqu'un désirait détruire le système de gouvernement canadien établi par la Constitution, considérerait-on qu'il s'agit de subversion?

M. Bryce: Cette confusion m'inquiète. Le Parlement doit, dans son ensemble, être certain qu'il est nécessaire de maintenir la diffusion d'informations qui permettent d'assurer des activités de contre-espionnage; celles-ci comprennent les renseignements sur les catégories mentionnées dans la directive du Cabinet, même si les personnes en cause ne posent peut-être aucun risque de subversion interne. Il s'agit, souvent des personnes futées et leurs associations sont parfois secrètes; c'est pourquoi il faut faire des efforts sérieux pour les suivre. Il n'est pas vraiment facile de les identifier ou de s'assurer que les preuves dont on dispose sont concluantes. Après avoir écouter certaines des discussions auxquelles a participé votre Comité et avoir lu le compte rendu de certains témoignages, j'ai constaté qu'il existait un certain danger et que cette option, fondée sur la classification des types de menaces envers le Canada pouvait nous faire oublier le risque plus général mais plus simple que représente le fait de juger quels types de personnes seront plus semblablement recrutées par des services de sécurité étrangers pour obtenir des secrets canadiens.

Le sénateur Lapointe: Selon vous, y a-t-il lieu de s'intéresser particulièrement à quelqu'un qui prône, par exemple, la sépa-

[*Text*]

of the Province of Quebec without consulting the other provinces? We have heard such suggestions frequently.

Mr. Bryce: I do not feel that the security intelligence agency is the appropriate agency for investigating separatism and separatists *per se*. Within any group there will be some members who are potential sources for foreign intelligence purposes, but I think it is better that we endeavour to deal with separatism in a political manner rather than in an intelligence security way.

The Deputy Chairman: Do you mean that there should be no intelligence involved with regard to those who quite openly advocate the violent overthrow of a govenrment?

Mr. Bryce: Mr. Chairman, I was not trying to pass judgment on item (d) in the list of threats. Rather, I was responding to Senator Lapointe's query about separatism.

Senator Lapointe: I was not referring to a violent overthrow.

Mr. Bryce: I am sure that the government of the day will have many channels of information through which it will be watching such developments.

Senator Riley: You indicated that the Solicitor General should accept more direct reponsibility. Do you include in that responsibility the approval of all warrants?

Mr. Bryce: Yes. The suggestion was made by earlier witnesses, and it seems to me that it is a key element in the kind of intrusion that has worried people and various organizations and the committee itself, all of whom seem to be saying that this is one area where you really need someone to accept political responsibility.

The Deputy Chairman: Is that after the federal court judge has agreed to the permit?

Mr. Bryce: No, before.

Senator Riley: Would you encompass within that responsibility the reading of the reasons for the application for the warrant, bearing in mind that last year there were some 400 requests for warrants, which, under the new service, could easily increase to over 1,000. How much time does a minister have to read the reasons which are being put forward for the issue of the warrant? Would the minister not be overwhelmed by the amount of work involved? Could he not delegate, either to a deputy minister or to some other person for whom he would accept the responsibility, the approval of some of these warrants?

Mr. Bryce: I think that in substance the minister would delegate the responsibility, for example, according to the classes of cases, to, let us say, his deputy.

Senator Riley: Provided the Solicitor General accepted the responsibility.

Mr. Bryce: Yes. I am not sure whether under the Interpretation Act his deputy would be able to act instead of him. But having proposed that the minister accept direct responsibility for this kind of action it seems to me that he and his deputy

[*Traduction*]

ration du Québec, sans consulter les autres provinces? De nombreux témoins nous ont encouragés à le faire.

M. Bryce: Je ne crois pas que le Service du renseignement de sécurité soit l'organisme approprié pour enquêter sur le séparatisme et les séparatistes. Au sein de tout groupe, il y aura des membres qui pourraient en venir à travailler pour des services de renseignements étrangers, mais je crois qu'il vaut mieux s'attaquer au séparatisme au sein de l'arène poltique plutôt que par l'entremise d'un service du renseignement de sécurité.

Le vice-président: Voulez-vous dire qu'il ne devrait pas y avoir de surveillance de ceux qui prônent ouvertement le renversement du gouvernement par la violence?

M. Bryce: Monsieur le Président, je n'essayais pas de critiquer ceux qui forment la catégorie d) de la liste des menaces. Je répondais simplement à la question du sénateur Lapointe sur le séparatisme.

Le sénateur Lapointe: Je ne parlais pas du renversement du gouvernement grâce à des activités violentes.

M. Bryce: Je suis persuadé que le gouvernement aura bien des moyens de surveiller les événements de cet ordre.

Le sénateur Riley: Vous avez dit que le Solliciteur général devrait accepter une responsabilité plus directe. Incluez-vous dans cette responsabilité l'approbation de tous les mandats?

M. Bryce: Oui. Un peu plus tôt, des témoins en ont fait la proposition et il me semble qu'il s'agit d'un élément clé du type de techniques d'intrusion qui inquiète les gens, divers organismes et le Comité. Vous semblez tous dire qu'il s'agit là d'un domaine pour lequel il faut vraiment que quelqu'un accepte une responsabilité politique.

Le vice-président: Est-ce après que le juge de la Cour fédérale aurait accepté d'accorder le mandat?

M. Bryce: Non, avant.

Le sénateur Riley: Selon vous, cette responsabilité devrait-elle comprendre la lecture des raisons motivant toute demande d'obtention d'un mandat? N'oubliez pas que l'année dernière il y a eu 400 demandes de mandats. N'oubliez pas qu'avec le nouveau Service, ce nombre pourrait facilement passer à plus de 1,000. De combien de temps le ministre dispose-t-il pour lire les raisons qu'on présente pour justifier de telles demandes? Le ministre ne serait-il pas débordé? Ne pourrait-il pas déléguer à un sous-ministre ou à quelqu'un d'autre pour qui il assumerait toute la responsabilité, le pouvoir d'approuver certaines de ces demandes?

M. Bruce: Je crois que le ministre déléguerait la responsabilité, par exemple, selon les circonstances, à son sous-ministre.

Le sénateur Riley: Si le Solliciteur général a accepté d'assumer cette responsabilité.

M. Bryce: C'est exact. Je ne sais pas si aux termes de la Loi d'interprétation son sous-ministre serait en mesure de prendre des décisions à sa place. Mais, si l'on propose que le ministre accepte d'assumer toute responsabilité pour ce genre d'action,

[*Text*]

minister will need to reach a clear understanding of the kinds of cases the minister wants to give his personal attention to and the degree of attention. They will have to establish categories and reasons and look at the targets and the extent to which the service has already used less intrusive methods and that sort of thing before giving approval to proceed.

Senator Riley: For example, if there is an urgency attached to the application for a warrant and the minister is away in the Far East for three weeks, the urgency is dissipated.

Mr. Bryce: Normally, in such cases there will be an acting minister and a deputy minister so the process can carry on.

Senator Riley: Then I gather from what you have said, that you disagree with subclause 6(3), which says that the minister should not have the responsibility to override decisions of the Director?

Mr. Bryce: I think the minister should have more power there. As to just what form it should take, I have not studied the matter sufficiently to put forward an answer. For example, if the minister is going to give directions to the Director in regard to particular groups or individuals to be targeted, it should be done in writing so that it is on record and the awards committee will be aware that the direction came from the minister. On the other hand, there will be huge numbers of decisions in which he will not want to give directions at all, even if there is some way of keeping him informed of the issues. In any department you cannot keep the minister informed of everything happening day by day. In this sort of department there will be all sorts of things happening which the minister will not know about, or know about quickly enough to give directives. Of course, there will be other major matters where he may want to give directives.

Senator Riley: You have had a great deal of experience in respect to the responsibility of the minister answering questions in the House of Commons. Is it not usual that, when a question is put to the minister and the minister considers that it would not be in the public interest to give an answer, particularly with respect to matters of intrusion or subversion, he would be able to say, with justification, that it would not be in the public interest for that answer to be given? Does he not have ample protection there before the House?

Mr. Bryce: I would think so. I would think he ought to have, although it may be difficult at the beginning before there has been any experience with the work of the Review Committee. But I think there are reasons enough to justify his withholding information about individual cases. There may be more questions with respect to the general directives that he is to give, and I take it from clause 6(4) that they are not required to be made public. Since it may be hard to pick and choose, perhaps it is desirable that all of them should not be made public. In any event, it seems to me that that is the type of question to which the government will want to give its attention, as a

[*Traduction*]

il me semble que son sous-ministre et lui-même devront s'entendre clairement sur le genre de cas auxquels le ministre s'intéressera personnellement, de même que sur le degré d'attention à y accorder. Ils devront établir des catégories et des critères et prendre en considération les buts visés ainsi que la mesure dans laquelle le Service aura déjé utilisé des méthodes moins indiscrètes, etc., avant de donner leur approbation.

Le sénateur Riley: Si une demande de mandat est urgente et que le mMinistre séjourne en Extrême-Orient pendant trois semaines, l'urgence ne tiendra donc plus.

M. Bryce: En règle générale, la procédure normale pourrait être suivie puisqu'il y aura un ministre intérimaire et un sous-ministre pour prendre les décisions.

Le sénateur Riley: Si je comprends bien, vous vous opposez au paragraphe 6(3), selon lequel le ministre ne peut passer outre à la décision du directeur?

M. Bryce: Je crois qu'il faudrait accorder au Ministre un plus grand pouvoir. Quant à la façon dont il l'exercerait, je n'ai pas suffisamment étudié la question pour vous répondre. S'il donne des instructions au directeur en ce qui a trait à certains groupes ou particuliers, par exemple, il devrait le faire par écrit de façon que ce soit consigné dans les dossiers et que le comité d'attribution des mandats sache que la décision émane du Ministre. Par ailleurs, il y aura d'innombrables cas sur lesquels le Ministre ne voudra statuer, même s'il y a moyen de le tenir toujours informé. Il est impossible, dans quelque ministère que ce soit, de tenir le Ministre au courant de tout ce qui se passe, jour après jour. Dans un ministère comme celui dont il est question, il faut s'attendre à ce que se produisent un tas de choses dont le Ministre ne sera pas tenu informé, ou dont il ne sera pas mis au courant suffisamment tôt pour pouvoir donner des instructions. Bien entendu, il tiendra à donner ses instructions à l'égard d'un certain nombre de questions d'importance majeure.

Le sénateur Riley: Vous avez une longue expérience quant à la responsabilité du Ministre devant la Chambre des communes. N'est-il pas courant de voir un ministre à qui on pose une question déclarer, avec justification à l'appui, qu'il ne serait pas dans l'intérêt public de donner la réponse attendue quand il estime que cet intérêt pourrait effectivement être compromis, plus particulièrement en ce qui a trait à l'intrusion ou à la subversion? N'est-il pas ainsi largement protégé devant la Chambre?

M. Bryce: Je le pense et j'estime qu'il doit en être ainsi, quoique cela puisse causer des difficultés au début puisque qu'on ne saura pas exactement de quelle façon le comité de surveillance procédera. Toutefois, je crois qu'il pourra évoquer suffisamment de raisons pour justifier son refus de divulguer des renseignements au sujet de cas particuliers. Il est possible qu'on pose d'autres questions relatives aux instructions générales qu'il donnera, mais j'en déduis du paragraphe 6(4) qu'il n'est pas nécessaire de rendre ces instructions publiques. Comme il pourrait être difficile de déterminer quelles instructions divulguer et quelles autres garder secrètes, il vaut peut-

[*Text*]

matter of general policy and practice, perhaps through the committee.

Senator Riley: I would like to get back to what Mr. Fairweather said with respect to the question of the homosexuals, or "gay" people as they called themselves when they appeared before us. The last issue of the *Atlantic Insight* published in Halifax contained an article which stated that most of the homosexuals in the Maritime Provinces were still in the closet. Many of them got married in order to protect their families, their friends and themselves against gossip. Even though there is a provision for protection under the Criminal Code with respect to these people, would you consider this type of person could very readily be subject to blackmail?

Mr. Bryce: I think there is more danger of blackmail and pressure being exerted on a person if he is trying to conceal something like that. Unfortunately, that might have to be taken into account if he was to be put in a sensitive position, particularly a position outside Canada where it is easier for foreign intelligence services to make arrangements to trap people into disclosing such information. This must be recognized as a fault until public opinion moves in the way Mr. Fairweather was arguing it should move—and eventually will move—to recognize sexual orientation as something which should not give rise to discrimination. We have moved a great deal since the 1950s, when it was a very real security problem to us; but I do not think we have moved far enough to have eliminated the issue altogether.

Senator Riley: But you would agree that if they are the objects of an investigation for security purposes, they should be informed of why they are considered a security risk?

Mr. Bryce: Yes, certainly.

Senator Nurgitz: Mr. Bryce, I take it you were talking about some form of approval of the application being made to the courts in order to upgrade the accountability?

Mr. Bryce: Yes, that is right. He might approve them in substantial batches, depending on the descriptions which would be put before him.

Senator Nurgitz: Surely that is a lesser responsibility than the one he now has to exercise. Is he not exercising a quasi-judicial function in issuing them?

Mr. Bruce: Yes, I think it is less, but it will still be substantial. He will have to trust his deputy, or someone—

Senator Nurgitz: Perhaps the Director of the service?

Mr. Bryce: ... to sort them out and inform him of the substance of them before he gives his approval to proceed.

Nevertheless, the reason they check on him is that he will have to accept responsibility. He will have to accept responsibility, if not directly in the House, then in the comments that

[*Traduction*]

être mieux n'en communiquer aucune au public. Quoi qu'il en soit, il me semble que c'est sur ce type de questions que le gouvernement voudra se pencher, peut-être par l'intermédiaire du comité, pour adopter une politique générale en la matière.

Le sénateur Riley: J'aimerais revenir sur ce qu'a dit M. Fairweather au sujet des homosexuels, ou des «gais», comme ils se sont désignés lorsqu'ils ont comparu devant nous. La dernière édition de l'*Atlantic Insight*, publié à Halifax, contenait un article selon lequel la plupart des homosexuels des provinces maritimes ne s'étaient pas encore affirmés en public. Nombre d'entre eux se seraient mariés pour mettre leurs familles, leurs amis et eux-mêmes à l'abri des racontars. Même si le Code criminel contient une disposition qui les protègent, croyez-vous que ces personnes pourraient être une cible facile pour les maîtres-chanteurs?

M. Bryce: Je crois qu'une personne est plus exposée au chantage et aux pressions si elle tente de cacher une chose pareille. Malheureusement, il faudra tenir compte de cette considération si on lui confie un poste délicat, plus particulièrement un poste à l'extérieur du Canada, auquel cas il est plus facile pour les services secrets étrangers de piéger les gens et de les forcer à divulguer des informations. Il faudra donc considérer cela comme un tort jusqu'à ce que le public se rallie à l'opinion de M. Faireweather, voulant que l'orientation sexuelle ne doive faire l'objet d'aucune discrimination. Nous avons beaucoup évolué depuis les années 50 alors que cette question posait un véritable problème de sécurité; toutefois, je crois qu'il nous reste encore des étapes à franchir avant d'éliminer tout à fait le problème.

Le sénateur Riley: Mais, si ces personnes doivent subir une enquête aux fins de sécurité, ne devraient-elles pas connaître les raisons pour lesquelles elles sont considérées comme une menace à la sécurité?

M. Bryce: Oui, bien sûr.

Le sénateur Nurgitz: Monsieur Bryce, si j'ai bien compris, vous parliez d'une forme quelconque d'approbation des demandes présentées aux tribunaux en vue d'accroître la responsabilité?

M. Bryce: Oui, c'est exact. Le Ministre pourra les approuver par lots, selon les descriptions qui lui auront été communiquées.

Le sénateur Nurgitz: Cela n'est-il pas une responsabilité moindre que celle dont il doit maintenant s'acquitter? N'exerce-t-il pas une fonction quasi-judiciaire en délivrant les mandats?

M. Bryce: Oui, je crois que c'est une responsabilité moindre, mais tout de même importante. Il lui faut avoir confiance en son sous-ministre ou en quelqu'un ...

Le sénateur Nurgitz: Le directeur du Service peut-être?

M. Bryce: ... qui s'occupera de trier les demandes et de l'informer quant à leur teneur avant qu'il ne donne son approbation.

Néanmoins, si on vérifie auprès de lui, c'est qu'il devra accepter d'assurer la responsabilité des décisions, sinon directement devant la Chambre, du moins devant le Comité de

[*Text*]

the Review Committee may make upon his exercise of that power.

Senator Lapointe: But would you eliminate the judge?

M. Bryce: No, no.

Senator Nurgitz: Just so Senator Lapointe is clear, he approves the application being made.

Senator Lapointe: To a judge?

Senator Nurgitz: To a judge. In other words, it could not go to the judge without the authority of the Solicitor General or his approved designate.

The Deputy Chairman: Are you not making it much more difficult for a judge to reject an application once it has been cleared by the Solicitor General?

Senator Nurgitz: There are all kinds of proceedings now in which the approval of the Attorney Gen of Canada is necessary in order for a court application to be made. There are also some where the Solicitor General's approval is required. I do not think that is the case at all. Those people making the presentation to the court still ought to be making out a case to the judge for the issuance of the warrant, even though they have a pretty easy job since there is no opposition.

The Deputy Chairman: It might be argued that it would be better that they go before the judge first and have him make the eliminations and then pass the approved ones for secondary approval. If you are interested in the approval rather than the rejection, then you would lower the number of applications materially.

Senator Nurgitz: Could you tell me how any Solicitor General in his right mind would then say that he disagrees with a judge of the Federal Court of Canada acting under the power of this bill?

The Deputy Chairman: By the same token, you would be putting the judge in exactly the same position—that of rejecting an application of the Solicitor General.

Senator Nurgitz: I do not agree. Mr. Bryce, you have now heard the case. Would you like to make a judgment?

Mr. Bryce: In dealing with judges, I am not sufficiently experienced to tell you how they would react to the situation you are describing.

Senator Nurgitz: Mr. Bryce, you commented at some length upon Mr. Fairweather's complaint of 76,000-odd security clearances. I just want to make sure that I understand you clearly. You are saying that it is in the interest of all of us that some jobs require extensive security clearances, and I assume that such jobs are small in number, is that correct?

Mr. Bryce: The number of jobs where there is actually a need to see things that would be the object of espionage is certainly much smaller than 76,000.

[*Traduction*]

surveillance qui est susceptible de commenter la façon dont il exerce ce pouvoir.

Le sénateur Lapointe: Mais, supprimeriez-vous l'obligation de passer par un juge?

M. Bryce: Non, absolument pas.

Le sénateur Nurgitz: Pour que le sénateur Lapointe comprenne bien, le Ministre est chargé d'approuver la demande.

Le sénateur Lapointe: Destinée à un juge?

Le sénateur Nurgitz: Oui, en effet. Autrement dit, le juge ne pourrait pas régler la question sans en avoir obtenu l'approbation du Solliciteur général ou de son fondé de pouvoir.

Le vice-président: Ne sera-t-il pas ainsi plus difficile pour un juge de rejeter une demande qui aura été approuvée par le Solliciteur général?

Le sénateur Nurgitz: Une foule de cas doivent aujourd'hui être approuvés par le Procureur général du Canada pour qu'on puisse en saisir les tribunaux. Il est même parfois nécessaire d'obtenir l'approbation du Solliciteur général. Mais il n'en est pas ainsi pour tous. Ceux qui veulent obtenir un mandat devraient tout de même exposer clairement l'affaire au juge, même si leur tâche est justifiée du fait de l'absence d'opposition.

Le vice-président: On pourrait prétendre qu'il lui vaudrait mieux se présenter devant le juge d'abord pour lui laisser faire le tri, et ensuite transmettre les demandes approuvées au Ministre en vue d'une seconde approbation. Si vous cherchez à faire approuver les demandes plutôt qu'à les faire rejeter, vous veillerez alors à en soumettre globalement un nombre relativement peu élevé.

Le sénateur Nurgitz: Pouvez-vous me dire comment un solliciteur général, jouissant de toutes ses capacités mentales, pourrait désapprouver la décision rendue par un juge de la Cour fédérale du Canada en conformité du projet de loi?

Le vice-président: Et de même, vous mettriez le juge dans la même situation: il pourrait difficilement rejeter une demande du Solliciteur général.

Le sénateur Nurgitz: Je ne suis pas d'accord. Monsieur Bryce, vous avez maintenant entendu l'affaire. Voulez-vous vous prononcer?

M. Bryce: En ce qui concerne les juges, je n'ai pas suffisamment d'expérience pour savoir comment ils réagiraient à la situation que vous venez de décrire.

Le sénateur Nurgitz: Monsieur Bryce, vous avez commenté assez longuement la plainte de M. Fairweather à propos des quelque 76,000 autorisations de sécurité. Permettez-moi de voir si je vous comprends bien. Vous dites qu'il est dans l'intérêt de tous d'exiger des titulaires de certains postes des autorisations sécuritaires de niveau élevé, et je suppose que ces postes auxquels vous pensez sont peu nombreux, est-ce exact?

M. Bryce: Le nombre de postes pour lesquels il faut déterminer si les titulaires peuvent s'adonner à des activités d'espionnage est certainement bien inférieur à 76,000.

[*Text*]

Senator Nurgitz: Please understand, Mr. Bryce, that there are hundreds of thousands who are security cleared, because there are 76,000 in a year.

Mr. Bryce: Yes, but there are, in addition to the espionage danger, other legitimate reasons for clearing people for security.

Senator Nurgitz: Those do not have to do with national security, do they?

Mr. Bryce: They do not have to do with national security in the terms that we are thinking of in connection with this bill. They have to do with internal or government security.

Senator Nurgitz: Would you include political security in that definition?

Mr. Bryce: The security that we give to international discussions and negotiations is extended so as to make possible a confidential exchange of views between, let us say, the Government of Canada and the Government of France, or the Government of Canada and the Government of Zimbabwe—the exchange of information between friends. The same sort of confidentiality has now developed as a tradition with respect to our dealing with the provinces. The government wants to be able to carry on confidential discussions with the provinces, and security clearance has been used in order to make possible negotiations between federal and provincial divisions in various departments.

Senator Nurgitz: Are you talking about discretion as opposed to security?

Mr. Bryce: The term "security" is applied to it.

Senator Nurgitz: I take it you are saying that the term is applied inappropriately?

Mr. Bryce: I would apply it, in effect. If we are to meet Mr. Fairweather's argument—and the same argument does appear, as I recall, in the McDonald Commission Report, although I could not cite where—I think that the government has to make a considerable investigation of where it is included and why. In preparating for this new organization, it may well be that one can distinguish those cases where there is a real need to clear the "subversive" register, if you will, from the assessment of the personality of an individual for his tendency to leak.

Senator Nurgitz: I assume that would be a function quite apart from that of either the RCMP or the Canadian Security Intelligence Service?

Mr. Bryce: Yes. The McDonald Commission suggested that it be a function of the Public Service Commission. My recollection is that the Public Service Commission recoiled in horror. Nevertheless, there must be some investigation of people who will be trusted with confidential information in exchanges with other governments or, for that matter, in exchanges with corporations whose trade secrets will be discussed.

Senator Nurgitz: Mr. Bryce, you have rejected the notion that was put forward by Mr. Lawrence, I believe, to the effect that, in the process of enacting this bill, prime ministerial responsibility ought to be set out in clear terms in the statute. I

[*Traduction*]

Le sénateur Nurgitz: Comprenez, Monsieur Bryce, que des cotes sécuritaires sont accordées à des certaines de milliers de gens, car 76,000 sont attribuées par année.

M. Bryce: D'accord mais, outre le danger d'espionnage, il est d'autres raisons qui justifient les autorisations sécuritaires.

Le sénateur Nurgitz: Ces raisons n'ont rien à voir avec la sécurité nationale, non?

M. Bryce: Non, pas au sens où nous l'entendons dans ce contexte. Cependant, elles sont liées à la sécurité du pays ou du gouvernement.

Le sénateur Nurgitz: La sécurité politique est-elle inclue dans votre définition?

M. Bryce: La sécurité que nous accordons aux discussions et aux négociations internationales est étendue de façon à permettre un échange confidentiel de points de vue entre le gouvernement du Canada et celui de la France, par exemple, ou le gouvernement du Canada et celui du Zimbabwe—un échange d'informations entre amis. Nos rapports avec les provinces font maintenant l'objet du même type de confidentialité. Le gouvernement veut pouvoir tenir des entretiens confidentiels avec les provinces, et les autorisations sécuritaires ont servi à permettre de tels échanges entre les divisions de divers ministères fédéraux et provinciaux.

Le sénateur Nurgitz: Ne voulez-vous pas parler de discrétion plutôt que de sécurité?

M. Bryce: C'est le terme «sécurité» qui y est appliqué.

Le sénateur Nurgitz: Si je comprends bien, d'après vous, le terme serait mal utilisé?

M. Bryce: En fait, je l'appliquerais. Si nous voulons donner suite à l'argument de M. Fairweather—lequel, si je me souviens bien, paraît dans le rapport de la Commission McDonald, quoique je ne puisse en citer la source exacte—je crois que le gouvernement doit examiner à fond la façon dont le terme est appliqué et pourquoi. Pour constituer le nouvel organisme, il faudra distinguer les cas d'association subversive, si vous me le permettez, des évaluations des traits de caractère de la personne visée.

Le sénateur Nurgitz: Je suppose que ce serait une fonction bien distincte de celle de la G.R.C. ou du Service canadien de sécurité du renseignement?

M. Bryce: Oui. La Commission McDonald a proposé de l'assigner à la Commission de la Fonction publique, qui s'y est vivement opposée. Néanmoins, il est nécessaire d'enquêter sur les personnes à qui l'on entend confier des renseignements confidentiels lorsqu'elles négocieront avec d'autres gouvernements ou encore avec des sociétés à propos de secrets industriels.

Le sénateur Nurgitz: Monsieur Bryce, vous avez rejeté la notion qu'a mise de l'avant M. Lawrence et selon laquelle la principale responsabilité du Ministre devrait être énoncée clairement dans le projet de loi. A mon avis, quoique vous ne vous

[*Text*]

believe that, although you do not disagree with the responsibility or the right of access, you were speaking in terms of convention and tradition. Surely one can see in this bill a lack of accountability, if I can be critical of that portion of the bill and I believe that you have talked about greater accountability as well. Do you not see a need to expand in that respect, perhaps even to the point of making the Solicitor General accountable in the House of Commons, and, with regard to certain matters, by making the deputy minister responsible for going to the Prime Minister, by means of enacting those duties as part of the statute? After all, on occasion, governments have said that convention is not law.

Mr. Bryce: Convention merely permits the deputy minister to see the Prime Minister. It does not dictate what will happen after that.

Senator Nurgitz: I appreciate that, but since it is only a convention the deputy minister need not go and the Prime Minister need not see him.

Mr. Bryce: If the Prime Minister does not want to see the deputy, he will not see him in any event, notwithstanding the convention.

Senator Nurgitz: Would the Prime Minister refuse to see the deputy minister notwithstanding a statute?

Mr. Bryce: The statute can make the Prime Minister see the deputy minister; the statute cannot make the Prime Minister say what you may want him to say.

Senator Nurgitz: I have no further questions, Mr. Chairman.

The Deputy Chairman: Thank you very much, Mr. Bryce. We appreciate your contribution to our study of this difficult bill.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

opposiez pas aux concepts de la responsabilité et du droit d'accès, vous parlez de conventions et de coutumes. Manifestement, ce projet de loi accuse des lacunes au chapitre de la responsabilité, en toute objectivité à l'égard de la partie en question, et je crois que vous avez parlé d'assurer une responsabilité accrue. Ne croyez-vous pas nécessaire d'accroître la responsabilité, peut-être jusqu'à rendre le Solliciteur général comptable à la Chambre des communes et, dans certaines situations, de forcer le sous-ministre à rendre compte au Premier ministre, en intégrant ces fonctions dans le projet de loi? Après tout, il a été dit par des gouvernements à l'occasion que l'usage n'a pas force de loi.

M. Bryce: L'usage permet simplement au sous-ministre de rencontrer le Premier ministre. Il ne dicte pas ce qui se produit après.

Le sénateur Nurgitz: Je le reconnais, mais puisqu'il ne s'agit que d'une convention, le sous-ministre n'est pas tenu de rencontrer le Premier ministre et vice-versa.

M. Bryce: Si le Premier ministre ne tient pas à rencontrer le sous-ministre, il s'arrangera pour ne pas avoir à le faire, quelle que soit la convention.

Le sénateur Nurgitz: Le Premier ministre refuserait-il de rencontrer le sous-ministre si une loi l'y obligeait?

M. Bryce: La loi pourrait forcer le Premier ministre à recevoir le sous-ministre, mais elle ne peut forcer le Premier ministre à dire ce que vous voulez lui faire dire.

Le sénateur Nurgitz: Je n'ai pas d'autres questions, Monsieur le Président. Merci.

Le vice-président: Je vous remercie beaucoup, Monsieur Bryce. Nous apprécions votre collaboration à notre étude de ce projet de loi complexe.

La séance est levée.

Canadian Security Intelligence Service

Service canadien du renseignement de sécurité

WITNESSES—TÉMOINS

From the Union of Solicitor General Employees—PSAC:

Mr. Daryl Bean, Vice-President, Public Service Alliance of Canada;

Mr. Wayne Crawford, Executive Secretary, Union of Solicitor General Employees—PSAC.

From the Canadian Human Rights Commission:

Mr. Gordon Fairweather, Chief Commissioner;

Mrs. Linda Poirier, Director, Research and Policy.

Mr. Robert Bryce.

Du Syndicat des employés du Solliciteur général—AFPC:

M. Daryl Bean, vice-président, Alliance de la fonction publique du Canada;

M. Wayne Crawford, secrétaire exécutif, Syndicat des employés du Solliciteur général—AFPC.

De la Commission canadienne des droits de la personne:

M. Gordon Fairweather, président;

Mme Linda Poirier, directeur, Recherches et politiques.

M. Robert Bryce.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Special Committee of the Senate on the

Canadian Security Intelligence Service

Chairman:
The Honourable P. M. PITFIELD

Wednesday, October 5, 1983

Issue No. 16

Sixteenth Proceedings on

The subject-matter of Bill C-157, intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act"

WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial spécial du

Service canadien du renseignement de sécurité

Président:
L'honorable P. M. PITFIELD

Le mercredi 5 octobre 1983

Fascicule nº 16

Seizième fascicule concernant

La teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité»

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE
ON THE CANADIAN SECURITY
INTELLIGENCE SERVICE

The Honourable P. M. Pitfield, *Chairman*
The Honourable Sidney L. Buckwold, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Balfour
Buckwold
Godfrey
Kelly
Lapointe
Nurgitz
Olson
Pitfield
Riel
Riley
Roblin

COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL
DU SERVICE CANADIEN DU
RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Président: L'honorable P. M. Pitfield
Vice-président: L'honorable Sidney L. Buckwold

Les honorables sénateurs:

Balfour
Buckwold
Godfrey
Kelly
Lapointe
Nurgitz
Olson
Pitfield
Riel
Riley
Roblin

(Quorum 4)

Les greffiers du comité
Erika Bruce
Timothy Ross Wilson
Clerks of the Committee

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, June 29, 1983:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion, as modified, of the Honourable Senator Olson, P.C., seconded by the Honourable Senator Frith:

That a Special Committee of the Senate be appointed to examine and consider the subject-matter of the Bill C-157, intituled: "An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact An Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof or in relation thereto", in advance of the said Bill coming before the Senate;

That the Committee have power to send for person, papers and records, to examine witnesses, to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee and to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee submit their report not later than 27th October, 1983;

That the Committee have power to act jointly with any committee appointed by the other place to examine the subject-matter of the aforementioned Bill; and

That a Message be sent to the House of Commons to request that House, if it deems it advisable, to appoint a committee to act jointly with that already chosen by this House.

After debate, and—

The question being put on the motion, as modified, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That changes in the membership of the Special Committee of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act may be made by notification thereof, signed by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to government members, and by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to opposition members, being filed with the Clerk of the Senate who shall cause the same to be printed in the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of that sitting, or of the next sitting thereafter, as the case may be.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That Rule 66(1)(*b*) be suspended in relation to the nomination of Senators to serve on the Special Committee

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 29 juin 1983:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Olson, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Frith,

Qu'un comité spécial du Sénat soit formé pour étudier la teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans les domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative», avant que ce projet de loi ne soit soumis au Sénat;

Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire produire des documents et des dossiers, à interroger des témoins, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages qu'il juge à propos et à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le comité présente son rapport au plus tard le 27 octobre 1983;

Que le comité soit autorisé à agir conjointement avec tout comité formé par l'autre endroit pour étudier la teneur du projet de loi mentionné ci-dessus; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes, la priant, si elle le juge opportun, de former un comité chargé d'agir conjointement avec celui déjà formé par le Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, sur division.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que les changements apportés à la composition du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité puissent être effectués sur avis signé par le leader du gouvernement au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres du gouvernement, et par le leader de l'opposition au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres de l'opposition, avis déposé auprès du greffier du Sénat qui le fera imprimer dans les *Procès-verbaux du Sénat* de la séance du même jour, ou de la séance suivante, selon le cas.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que l'application de l'article 66(1)*b*) du Règlement soit suspendue à l'égard de la nomination des sénateurs qui

of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act; and

That the following Senators be appointed to act on the said Special Committee, namely, the Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel and Riley.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

feront partie du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité; et

Que les sénateurs dont les noms suivent soient désignés pour faire partie dudit comité spécial, à savoir: les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel et Riley.

La motion, mise aux voix est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 5, 1983
(26)

[*Text*]

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day at 2:36 p.m., the Vice-Chairman, the Honourable Senator Buckwold, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Lapointe, Nurgitz and Riley. (4)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Deschatelets, Frith, Hébert and Robichaud.

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

Witnesses:

From The Quebec Bar Association:

Mr. Louis LeBel, President;

Maître André Tremblay, Chairman, Committee on Bill C-157;

Maître Suzanne Vadboncœur, Secretary, Committee on Bill C-157.

From the Canadian Jewish Congress:

Mr. Milton E. Harris, President;

Mr. Frank Schlesinger, Vice-President;

Ms. Elizabeth Wolfe, Counsel;

Professor Frederick Zemans, Chairman, Law and Social Action Committee;

Professor Joseph Magnet, Counsel.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter of Bill C-157 intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act".

On motion of Senator Riley, it was agreed:—That the brief presented by the Quebec Bar Association, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings (*See Appendix "16-A"*).

At 3:58 p.m., the sitting was suspended.

At 4:04 p.m., the sitting was resumed.

On motion of Senator Nurgitz, it was agreed:—That the submission by the Canadian Jewish Congress, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings (*See Appendix "16-B"*).

The witnesses made statements and answered questions.

At 5:20 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Erika Bruce

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 5 OCTOBRE 1983
(26)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité se réunit aujourd'hui à 14 h 36 sous la présidence de l'honorable sénateur Buckwold (vice-président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Lapointe, Nurgitz et Riley. (4)

Présents mais ne faisant pas partie du Comité: Les honorables sénateurs Deschatelets, Frith, Hébert et Robichaud.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Donald MacDonald, chargé de recherche.

Témoins:

Du Barreau du Québec:

M. le bâtonnier Louis LeBel;

Maître André Tremblay, président du Comité sur le projet de loi C-157;

Maître Suzanne Vadboncœur, secrétaire du Comité sur le projet de loi C-157.

Du Congrès juif canadien:

M. Milton E. Harris, président;

M. Frank Schlesinger, vice-président;

Mme Élizabeth Wolfe, conseiller;

Le professeur Frederick Zemans, président du Comité d'action sociale;

Le professeur Joseph Magnet, conseiller.

En conformité avec son mandat de renvoi du 29 juin 1983, le Comité poursuit l'étude de la teneur du projet de loi C-157, intitulé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité».

Sur motion du sénateur Riley, il est décidé:—Que le mémoire présenté par l'Association du Barreau du Québec figure en annexe aux délibérations de ce jour (*Voir Appendice «16-A»*).

A 15 h 58, le Comité suspend ses travaux.

A 16 h 04, le Comité reprend ses travaux.

Sur motion du sénateur Nurgitz, il est décidé:—Que le mémoire présenté par le Congrès juif canadien figure en annexe aux délibérations de ce jour (*Voir Appendice «16-B»*).

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

A 17 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, October 5, 1983

[*Text*]

The Special Senate Committee on a Canadian Security Intelligence Service, to which was referred the subject matter of Bill C-157, to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact an act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain acts in consequence thereof or in relation thereto, met this day at 2:30 p.m. to consider the subject matter of the bill.

Senator Sidney L. Buckwold (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, it is once again my honour to chair a meeting of the committee. We have two groups scheduled to make submissions this afternoon, the first of which is made up of representatives of the Québec Bar Association, whose brief has already been circulated to members of the committee.

I understand we will first have a summary of the brief and the position of the Québec Bar Association, following which we will have questions.

On my immediate right is maître André Tremblay; next to him, maître Louis LeBel; and next to maître LeBel, maître Suzanne Vadboncœur.

Mr. LeBel, I understand, will lead off.

Maître Louis LeBel, bâtonnier du Barreau du Québec: Merci monsieur le président. J'apprécie beaucoup cette occasion qui a été donnée au Barreau du québec de faire certaines observations sur le projet de loi C-157. Le travail que nous avons fait au sujet du bill C-157 s'inscrit dans une préoccupation constante du Barreau du Québec à l'égard des libertés civiles et des droits fondamentaux. En raison des événements survenus depuis plusieurs années déjà au Québec et du travail que nous avons fait à différents égards sur les libertés civiles, nous avons cru nécessaire de vous communiquer certaines préoccupations à l'égard de la teneur de ce projet de loi.

Le Barreau du Québec a décidé de confier l'étude de ce projet de loi à l'un de ses comités permanents, celui des droits et libertés de la personne, comité qui est présidé par mon collègue, Me André Tremblay, vice-doyen de la faculté de droit de l'université de Montréal et professeur de droit constitutionnel à cette faculté. Ont également collaboré à la préparation de cette étude certains membres du comité: Me Raymond Clair, Me Michel Décary, Me Jean-Piere Lussier et Me Guy Lafrance. Ce travail a été coordonné par l'aide de Suzanne Vadboncœur, qui agit depuis quelques années déjà comme secrétaire de ce comité.

Le contenu de ce mémoire vous sera explicité par Me André Tremblay. J'aimerais, avant qu'il commence son exposé, vous donner une très courte réaction préliminaire à l'égard de ce projet de loi.

Je vous dirai que ce projet de loi m'apparaît, d'une part, nécessaire, mais qu'il est d'autre part nécessaire que des révisions assez importantes de certains aspects de son contenu ne soient entreprises. Je dis que ce projet de loi est nécessaire,

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 5 octobre 1983

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité, auquel a été renvoyé la teneur du projet de loi C-157, constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans des domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative, se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier la teneur dudit projet de loi.

Le sénateur Sidney L. Buckwold (*vice-président*) occupe le fauteuil.

Le vice-président: Honorables sénateurs, j'ai à nouveau le plaisir de présider une réunion de ce comité. Nous recevons cet après-midi deux groupes, le premier étant celui des représentants de l'Association du Barreau du Québec dont le mémoire a déjà été distribué aux membres du Comité.

Ils nous feront d'abord un bref résumé de leur mémoire et exposeront la position de l'Association du Barreau du Québec, après quoi nous passerons aux questions.

Permettez-moi de vous présenter nos témoins: à ma droite, Mes André Tremblay, Louis LeBel et Suzanne Vadboncœur.

Je cède maintenant la parole à Me LeBel.

Mr. Louis LeBel, Bâtonnier of the Quebec Bar: Thank you, Mr. Chairman. I appreciate very much this opportunity you have given the Quebec Bar to make certain observations on Bill C-157. We have made a study of the Bill because the Quebec Bar has a continuing concern for civil liberties and fundamental rights. The events that occurred in Quebec a few years ago, and the work we have done on different aspects of civil rights, led us to believe we should convey to you some of our concerns with regard to the subject-matter of this Bill.

The Quebec Bar decided to entrust the study of the Bill to one of its standing committees, in this case the committee on human rights and freedoms, which is chaired by my colleague Mr. André Tremblay, Vice-Dean of the Faculty of Law at the University of Montreal and also professor of constitutional law in that faculty. Mr. Raymond Clair, Mr. Michel Décary, Mr. Jean-Pierre Lussier and Mr. Guy Lafrance also helped in the study, and the work was co-ordinated by Miss Suzanne Vadboncœur, who has acted as the committee's secretary for several years now.

Mr. Tremblay will explain the contents of our brief to you. Before he begins his presentation I would like to give you a very brief preliminary reaction to the Bill.

On the one hand the Bill strikes me as necessary, but on the other, I think quite extensive revisions to some aspects of it are equally necessary. I consider the Bill necessary first of all because it seems to me very desirable that situations as

[*Text*]

d'abord parce qu'il m'apparaît, de loin, préférable que des situations aussi exceptionnelles que celles que vise le projet de loi soient examinées à froid et hors du contexte d'une crise, que l'on prépare, en somme, un encadrement légal susceptible de servir de façon permanente.

J'estime également nécessaire que l'on procède, comme le suggère le projet de loi, à la création d'une agence civile complètement distincte de la Gendarmerie royale ou des services de police. Le fonctionnement des deux organismes me semble totalement différent et l'expérience semble établir très clairement que de confier purement et simplement au service de police certaines fonctions a donné des résultats fortement discutables dans le passé.

Si nécessaire que soit ce projet, il nous apparaît aussi, pour des motifs explicités dans notre mémoire, que des modifications sont nécessaires—modifications nécessaires en raison de la portée donnée à la notion d'activités subversives; modifications nécessaires, aussi, pour assurer un meilleur contrôle ministériel et parlementaire sur les activités du service; nécessité aussi d'améliorer le fonctionnement du comité de révision, dont la création est prévue et également nécessité de revoir les formules de contrôle judiciaire des activités du service. Il nous semble aussi nécessaire de revoir le principe même de la partie IV du projet de loi, telle qu'elle est conçue, car elle nous paraît susceptible d'entraîner éventuellement des conflits juridictionnels et constitutionnels avec les provinces et ainsi que des conflits d'attribution ou de compétence entre le nouveau Service et la Gendarmerie royale.

Ce sont des aspects du projet de loi dont mon collègue, Me André Tremblay vous entretiendra maintenant.

Maître André Tremblay, président du Comité sur le Bill C-157: Monsieur le président, membres du comité, le Canada appartient à la catégorie des super-puissances, au chapitre des droits et libertés de la personne. Notre pays a atteint un haut niveau de développement démocratique et se doit de poursuivre sa route sur le chemin des libertés. L'empire des droits et libertés n'est jamais totalement assuré. Il ne faut jamais régresser, il faut même progresser, et c'est dans cette perspective de défense des droits de la personne et de défense des valeurs fondamentales du Barreau que nous intervenons devant notre comité, pour y faire nos représentations.

Dans un premier temps, je dirais que notre comité a accueilli avec une certaine inquiétude le projet de loi C-157, à cause de certaines de ses dispositions qui peuvent effectivement compromettre le haut niveau de démocratie, le haut niveau de liberté, dont les Canadiens jouissent. Vous comprendrez, monsieur le président, que pour une association comme le Barreau, il y a une valeur fondamentale avec laquelle nous ne sommes pas capables d'aucun compromis, c'est la suprématie de la loi. C'est d'ailleurs un des fondements de la Constitution du Canada et, à certains égards, le projet de loi va à l'encontre de ce principe et appelle une mise en garde par le Barreau du Québec.

Je crois que d'autres intervenants devant vous sont venus affirmer que, dans sa facture actuelle, le projet de loi peut malheureusement conduire à de la répétition des abus que, précisément, il voulait rendre impossible.

Le principe de base du projet de loi nous apparaît acceptable. Nous souscrivons à ce principe de l'existence de ce Service

[*Traduction*]

exceptional as those covered in the Bill be examined coolly and not in response to a crisis—in short, that we prepare a legal framework likely to serve on a permanent basis.

I also consider it necessary to do as the Bill suggests and set up a civilian agency completely separate from the RCMP or the police. The duties of the two groups seem to me to be totally different, and experience seems to have established very clearly that entrusting certain duties purely and simply to the police had led to highly dubious results in the past.

However necessary this Bill may be, we also consider, for reasons that will be explained in our brief, that it needs amending. Amemdments are necessary because of the scope given to the idea of subversive activities, and also to ensure a better ministerial and parliamentary control over the activities of the Service, to improve the functioning of the Review Committee whose creation is provided for, and to reconsider the formulas for judicial control of the Service's activities. It also seems to us to be necessary to review the principle underlying Part IV of the Bill, as conceived, since that Part appears to us likely to lead to jurisdictional and constitutional conflicts with the provinces and to disputes between the new Service and the RCMP over attribution and jurisdiction.

These are the aspects of the Bill that my colleague, Mr. Tremblay, will now discuss.

Mr. André Tremblay, Chairman of the Quebec Bar Committee on Bill C-157: Mr. Chairman, members of the Committee, Canada is one of the super-powers as far as human rights and freedoms are concerned. Our country has attained a high level of democratic development and has an obligation to continue to follow the path of freedom. The sovereignty of rights and freedoms is never absolutely assured. We must never go backwards, or even mark time, and it is in this perspective of the defence of human rights and of the Bar's fundamental values that we have come before your Committee to make our representations to you.

First of all, I would like to say that our own committee felt somewhat apprehensive about Bill C-157, because certain of its provisions could compromise the high level of democracy and liberty enjoyed by Canadians. You will understand, Mr. Chairman, that for an association like the Bar, there is a fundamental value on which no compromise is possible, and that is the rule of law. This value underlies the Constitution of Canada and there are aspects of Bill C-157 that violate this principle and call for a warning from the Quebec Bar.

I believe other witnesses have appeared before you and affirmed that as it stands, the Bill could unfortunately lead to a repetition of the abuses that it specifically hoped to make impossible.

The basic principle of the Bill seems acceptable to us. We accept the principle of the existence of this Intelligence Ser-

[*Text*]

de renseignement, indépendant de la GRC. Nous souscrivons également au principe que ce Service doit être créé par voie législative et réglementé par voie législative.

Cela dit, je passerai maintenant en revue les différents points à l'égard desquels le comité du Barreau entretient certaines inquiétudes, monsieur le président.

Le premier point concerne le droit à la légitime dissidence. A cet égard, nous sommes particulièrement inquiets de l'ambiguïté de la définition de «menace» envers la sécurité du Canada, qui est contenue au paragraphe 2*d*), tant dans la version anglaise que dans la version française—ambiguïté qui conduit à mettre en cause, à affecter sérieusement le droit à la légitime dissidence. Le texte que nous avons devant nous permet d'avoir comme cible d'enquête un parti politique dont les activités visent, par des actions illicites, à saper le régime du gouvernement constitutionnellement établi au Canada.

Ainsi, un parti politique dont l'objectif serait, par exemple, de favoriser le regroupement des provinces pourrait éventuellement servir de cible à l'agence ou au Service de renseignement. Je crois que c'est tout à fait inacceptable. Il est inacceptable aussi que la définition donnée puisse comprendre les activités d'un parti, comme le Parti québécois, et nous sommes profondément en désaccord avec cette orientation. Nous constatons que sur ce sujet particulier, les concepteurs de la loi se sont éloignés sensiblement, pour ne pas dire radicalement, des constatations, des recommandations de la Commission McDonald.

A cet égard, nous voulons dire qu'il serait impérieux que le projet de loi soit révisé, mais il faut bien comprendre que dans l'esprit des membres du comité du Barreau, il est essentiel de bien distinguer entre, d'une part, la subversion, l'espionnage, le terrorisme international, qui sont des cibles légitimes d'un service de renseignement, et d'autre part, ce avec quoi nous sommes en désaccord, le principe selon lequel pourrait constituer une cible de renseignement un parti politique qui propose le renversement du gouvernement constitutionnellement établi, par des moyens démocratiques.

Bien entendu, à partir du moment qu'on utilise les moyens illégaux, des moyens illicites, pour proposer ce renversement, le Service de renseignement pourrait faire du renseignement sur cette formation politique ou sur ce groupement d'individus.

Aussi, notre adhésion dans l'ordre démocratique de notre société nous amène à recommander que, dans cette définition de l'article 2d), le mot «constitutionnellement» soit remplacé par le mot «démocratiquement», ceci pour éviter qu'un parti politique ou qu'une personne qui voudrait modifier par des moyens démocratiques et pacifiques le régime politique canadien, ne soit aussi la cible d'enquête du Service.

Bien entendu, c'est important pour nous, les enquêtes du service présupposent des actions cachées et illicites.

Le deuxième point sur lequel nous voulons proposer certains commentaires concerne les pouvoirs du Service. Certaines des fonctions du Service, de même que certains aspects de son fonctionnement nous apparaissent comme une menace envers les droits et libertés fondamentaux des Canadiens et il est

[*Traduction*]

vice, independent of the RCMP. We also accept the principle that such a Service must be set up by legislation and regulated by legislation.

Having said all this, Mr. Chairman, I would like to go on to review the various points that the Quebec Bar committee finds disquieting.

The first point involves the right of lawful dissent. We are especially concerned about the ambiguity of the definition of "threat" in clause 2(*d*), in both the English and the French versions, an ambiguity that casts doubt on, that seriously affects, the right to lawful dissent. The text that we have before us makes it possible to have as the target of an investigation a political party whose activities are directed towards undermining, by unlawful acts, the constitutionally established system of government in Canada.

This means that a political party whose aim was the realignment of the provinces could end up being targetted by this intelligence service or agency. I find this completely unacceptable. It is also unacceptable that the definition given can cover the activities of a party such as the Parti québécois. We profoundly disagree with this orientation, and we note that on this particular topic the framers of the Act have markedly, not to say radically, deviated from the observations and recommendations of the McDonald Commission.

We would like to urge that it is imperative that the Bill be revised, but it must be clearly understood that the members of the Bar committee consider it essential to distinguish clearly between subversion, espionage and international terrorism on the one hand, which are legitimate targets for an intelligence service, and on the other, which we disagree with, the principle that could allow the targetting of a political party that proposes to overturn the constitutionally established government by democratic means.

Of course, the minute someone uses illegal, unlawful, means to propose the overturning of the government, then the Intelligence Service could investigate the political organization or group of individuals.

Our adherence to the democratic structure of our society also leads us to recommend that the word "constitutionally" in the definition in clause 2(d) be replaced by the word "democratically", so that a political party or a person who wished to change the Canadian political system by democratic and peaceful means would not be made a target for investigation by the Service.

Of course, we place great importance on the fact that investigations by the Service must presuppose covert unlawful acts.

The second point we would like to comment on concerns the powers of the new Service. Some of its functions, as well as some of the aspects of its operations, seem to us to threaten the fundamental rights and freedoms of Canadians, and this is

[*Text*]

particulièrement étonnant, au moment où notre pays vient précisément de se doter d'une Charte constitutionnelle des droits et libertés de la personne.

Nos commentaires sous ce chapitre concernent d'abord la confidentialité; ensuite, j'ai parlé de la fonction d'assistance du Service, la coopération du Service et de la protection des employés.

Concernant la confidentialité, il faudrait, semble-t-il, que l'article 12 soit modifié pour qu'il s'applique uniquement aux personnes qui, en leur qualité officielle, ont accès aux informations recueillies par le Service. Je n'insisterai pas sur ce point particulier, car nous avons des commentaires pertinents la page 9, sur lesquels j'attire l'attention des membres de ce comité, mais nous voulons insister sur le principe selon lequel une personne tierce, une personne indépendante du service, un journaliste, qui connaît l'identité d'un informateur, puisse éventuellement par ses commentaires, par ses représentations écrites ou verbales, communiquer implicitement ou expressément l'identité de cet informateur. Cela fait partie, monsieur le président, du régime de la périphérie de notre droit d'expression, que nous aimerions bien voir consacré par des pratiques ultérieures.

Le deuxième point concerne la fonction d'assistance du service. Il y aurait lieu de prévoir à l'article 18 que le Service est assujetti aux prescriptions de la présente loi lorsqu'il prête son assistance au Canada, à la collecte d'informations de renseignements. On veut être sûr que lorsque le Service collaborera avec le FBI par hypothèse et par exemple, qu'il ne puisse pas faire à l'occasion de cette collaboration, indirectement ce qu'il ne pourrait pas faire directement en vertu de la présente loi ou du présent projet de loi.

Pour la coopération du Service avec d'autres institutions, la rédaction proposée de l'article 19 avec les mots «toute police du Canada» permettrait au Service de conclure des ententes directement avec des corps policiers provinciaux ou municipaux. Ceci est sans égard à l'autorité politique dont ils relèvent, bref en passant au-dessus de la tête de ces autorités politiques provinciales. Nous estimons que le Service devrait respecter la ligne d'autorité politique existante, la ligne d'autorité consititutionnelle existante et conclure ces ententes ou établir sa coopération par le biais de l'autorité politique dont relèvent ces corps de police provinciaux et municipaux.

C'est un peu dans ce sens que s'exprime la Cour d'appel du Québec dans la décision qu'elle a rendue dans l'affaire «Keable», dans laquelle il y a eu pourvoi à la Cour suprême du Canada.

Au chapitre de la protection des employés, nous voulons dire avec insistance que nous ne souscrivons nullement à l'article 21 qui est un article fondamental dans le projet de loi. Nous pouvons comprendre, monsieur le président, les raisons qui ont amené les concepteurs du projet de loi à proposer cet article. Nous comprenons que les agents du Service pourraient être susceptibles, à l'occasion, de commettre des actes illégaux. Mais quand cela se produit, la personne qui a posé l'acte illégal devrait savoir qu'elle profite également d'une certaine protection.

[*Traduction*]

particularly astonishing when our country has just acquired a constitutional Charter of human rights and freedoms.

What we have to say on this point begins with confidentiality; I then went on to speak about the Service's assisting function, its co-operative functions and the protection of its employees.

With respect to confidentiality, it would seem advisable to amend clause 12 so that it would apply only to people who in their official capacity have access to information gathered by the Service. I am not going to belabour this point, because the relevant comments can be found on page 9 and I would like to draw them to the attention of the members of the Committee, but we want to insist on the principle that a third party, someone independent of the Service, a journalist, who knows the identity of an informant, can if necessary communicate in speaking or writing, either implicitly or explicitly, the identity of such an informant. This is a grey area, Mr. Chairman, on the borderline of our established rights of freedom of expression, and we would like to see it legitimated by subsequent practice.

The second point involves the Service's assistance function. Clause 18 should provide that the Service is subject to the provisions of the Act when it assists within Canada in the collection of information. We would like to be sure that when the Service collaborates with the FBI, to take a hypothetical example, it would not be able to do indirectly in the course of that collaboration what it could not do directly under the present Act or Bill.

With respect to co-operation by the Service with other institutions, the proposed clause 19, containing the words "any police force in Canada", would allow the Service to enter into direct agreements with provincial or municipal police forces, without regard for the political authority to which they report, that is, going over the heads of the provincial authorities. We consider that the Service ought to respect the existing channels of political authority, the existing flow of constitutional authority, and make such agreements, or establish its co-operation, through the political authority responsible for these provincial and municipal police corps.

This was more or less the line taken by the Quebec Court of Appeal in the decision it reached on the Keable affair, in the course of which there was an appeal to the Supreme Court of Canada.

With respect to the protection of employees, we want to say very emphatically that we do not in any way accept clause 21, which is a key clause in the Bill. We understand the reasons that led the framers of the Bill to propose this clause, Mr. Chairman. We realize that the Service's agents might on occasion be likely to commit an illegal act, and if that happened, the person who had committed the illegal act should know that he can take advantage of a certain protection.

[*Text*]

Mais pour nous, nous estimons que la cueillette d'informations ne devrait pas normalement entraîner la violation de la loi. En principe, cela peut se faire sans qu'on ait à violer la loi. Si de façon exceptionnelle on doit violer la loi, la personne qui contrevient à l'intérieur des services à la loi, doit, selon nous, faire rapport immédiatement au directeur, lequel à son tour . . .

Le sénateur Deschatelets: Je n'ai pas très bien compris la finale de votre phrase.

M. Tremblay: Si une personne commet une violation à la loi, elle doit, selon nous, faire rapport au directeur du service, lequel à son tour doit faire rapport au solliciteur général et au procureur général du Canada. Subséquemment, le procureur général du Canada devrait soumettre le cas de cette violation à la Loi au procureur général de la province concernée et les poursuites judiciaires devraient être intentées, je dis bien le cas échéant, par le procureur général de la province concernée.

Bien entendu, vous savez que la Couronne n'est pas obligée de poursuivre. La Couronne ne poursuivra que lorsqu'elle estimera avoir un dossier suffisant pour engager avec succès une poursuite judiciaire. La personne poursuivie devrait, selon nous, profiter des immunités dont parle l'arrêt «Waterfield». En d'autres termes, les immunités traditionnelles de common law pourraient faire l'objet, pourraient constituer la base de la défense de la personne poursuivie. Mais contrairement au projet de loi, l'immunité ne serait pas assurée par le directeur du Service, car c'est ce que l'on réussit à faire avec l'article 21, mais l'arbitrage de la légalité resterait entre les mains du pouvoir judiciaire, là où précisément cela a toujours été le cas et c'est là où précisément l'arbitrage doit être logé.

Notre comité a eu l'occasion de lire le rapport du comité fédéral-provincial des fonctionnaires chargés de la justice pénale au sujet du rapport de la Commission McDonald.

Le sénateur Frith: Le rapport McLeod?

M. Tremblay: Oui, nous sommes satisfaits de la méthode ou de la méthodologie employée dans l'arrêt «Waterfield», dans ce type de défense d'immunité. Le bâtonnier me dit qu'il aimerait éventuellement revenir sur ce point. C'est un point sur lequel le comité aimerait sans doute avoir plus de précisions de la part des membres du comité.

Ceci étant dit, cela n'exclut pas que les agents du Service deviennent des agents de la paix pour les fins de l'application de la loi. Cela exclut cependant que les agents du Service deviennent des agents de la paix pour les fins de l'application du projet de loi à l'étude. Nous comprenons également que ces immunités n'ont pas pour effet d'éliminer ou de mettre de côté le pouvoir et la compétence des procureurs généraux des provinces d'intenter des poursuites contre les contrevenants. Quant au pouvoir de règlementation, nous voulons dire que l'article 26 du projet de loi, qui précise que le gouverneur en conseil peut, par règlement, prévoir des règles de pratique et de procédure ainsi que des conditions de sécurité applicables à l'audition de certaines demandes—que cet article, dis-je, appelle certains commentaires. Cette façon de procéder n'est pas conforme à notre tradition juridique. Ces règles devraient

[*Traduction*]

But for our part, we consider that intelligence gathering should not normally involve breaking the law. In principle it can be done without breaking the law. If in exceptional circumstances the law must be broken, the person in the Intelligence Service who does so should, in our view, be obliged to make an immediate report to the Director, who in turn . . .

Senator Deschatelets: I didn't get the latter part of your sentence very clearly.

Mr. Tremblay: If someone breaks the law, he should in our view have to make a report to the Director of the Service, who in turn would have to report to the Solicitor General and the Attorney General of Canada. Then the Attorney General would have to submit the case of the violation of the law to the Attorney General of the province concerned and legal proceedings should be initiated, if necessary, I must stress, by that provincial Attorney General.

Of course as you know the Crown is not obliged to prosecute. The Crown would only prosecute when it felt it had enough of a case to obtain a conviction. The person charged should, in our view, benefit from the immunities described in the Waterfield order. In other words, the traditional common law immunities could be the focus, could form the basis, of the accused's defence. But unlike the situation provided for in this Bill, immunity would not be provided by the Director of the Intelligence Service, which is what they have succeeded in doing with clause 21, but rather arbitrating the legality of it would rest with the judicial power, where it has always been and where it ought to stay.

Our committee has had the opportunity to read the report by the Federal-Provincial Committee of Criminal Justice Officials regarding the report by the McDonald Commission.

Senator Frith: The McLeod report?

Mr. Tremblay: Yes, and we are satisfied with the method, or the methodology, used in the Waterfield order, in this type of immunity defence. The Bâtonnier tells me that he would like to return to that point later on. It's a point about which the Committee would probably like to hear more details from the members of the committee.

None of this precludes the possibility that the Service's agents could become peace officers for purposes of carrying out the law. It does however preclude agents of the Service becoming peace officers for purposes of carrying out this Bill now under consideration. We also understand that these immunities do not result in the elimination or diversion of the power and competence of the provincial Attorneys Gen to initiate proceedings against people who break the law. With respect to the power to make regulations, we would like to say that clause 26 of the Bill, which says that "the Governor in Council may make regulations . . . governing the practice and procedure of, and security requirements applicable to, hearings of *certain* applications"—this clause calls for certain comments. This method of proceeding is not in accordance with our legal tradition. These rules should normally be determined

[*Text*]

être normalement déterminées par le juge en chef du tribunal concerné, après consultation de ses juges.

Si nous faisons confiance à la Cour fédérale, nous ne voyons pas pourquoi nous n'irions pas jusqu'au bout de la logique et faire confiance vraiment et totalement au juge en chef de cette Cour fédérale. Le comité du Barreau estime que ce paragraphe devrait être modifié, de façon à prévoir une disposition spécifique qui contienne les règles ou encore à y inscrire une disposition qui s'inspire de l'article 47 du Code de procédure civile du Québec, dont nous citons le contenu à la page 13 de notre mémoire.

J'en viens au troisième point important ou principal de notre présentation, les contrôles. A cet égard, nous trouvons que les pouvoirs énormes dont jouissent les agents du Service devraient subir un remaniement, en ce sens que ces pouvoirs devraient être plus contrôlés, pour éviter des abus possibles qui portent atteinte aux droits et libertés des citoyens canadiens. Les contrôles qui sont prévus au projet de loi sont insuffisants et auraient avantage à être soit augmentés ou clarifiés. Le premier contrôle que nous regardons, c'est le contrôle judiciaire. Tout d'abord, il faudrait apporter une précision à la définition de juge, à l'article 2 du projet de loi. Vu le caractère exceptionnel des mandats accordés en vertu de l'article 22 et vu leur conséquence quant à l'atteinte à la vie privée des gens, nous estimons que le juge en chef de la Cour fédérale du Canada, nommé par le gouvernement fédéral, devrait pouvoir lui-même désigner lesquels parmi ses juges entendront ce type d'appel. La gestion interne de la Cour fédérale appartient sans aucun doute au juge en chef, auquel on peut faire légitimement confiance. C'est pourquoi nous suggérons que la définition de juge, décrite à l'article 2 du projet de loi, soit complétée par l'addition des mots désignés par le juge en chef de cette cour.

D'autre part, le comité souscrit au principe contenu à l'article 22, mais tient à préciser que son accord est conditionnel à la modification de l'article 21 dans le sens proposé plus haut. Mais tout en souscrivant à l'article 22, nous voulons ajouter, en même temps, qu'il faudrait que le requérant devant la Cour fédérale démontre qu'il n'a pas d'autres méthodes efficaces pour obtenir l'information. A cet égard, le Barreau canadien vous a fait une représentation analogue. Nous comprenons aussi que les mandats dont parle cet article 22 ne peuvent pas être obtenus pour les fins de l'application des articles 15, 16 et 17.

Dans le but d'éviter un marchandage des juges et d'établir un contrôle sur les mandats qui sont accordés, le comité du Barreau recommande que la personne qui s'adresse à un juge dans le cadre d'une demande visée par l'article 22 doive communiquer à ce dernier toutes les requêtes antérieures relatives au même objet, accordées ou refusées à sa connaissance. Comme nous l'avons mentionné lors de l'étude de l'article 21, nous croyons que la cueillette d'information ne devrait pas entraîner de violation de la loi de la part du Service. Nous comprenons toutefois qu'il puisse arriver qu'un agent muni d'un mandat et aussi qu'une personne appelée à lui prêter assistance soient susceptibles d'enfreindre la loi. C'est pourquoi nous suggérons de modifier les articles 23(1)*a*) et

[*Traduction*]

by the Chief Justice of the relevant court, after consultation with his brethren on the Bench.

If we are going to rely on the Federal Court, why not go to the logical extreme and rely really and totally on the Chief Justice of that court? The Quebec Bar committee considers that this subclause should be amended to allow for a specific provision containing the rules, or to contain a provision based on article 47 of Quebec's Code of Civil Procedure, which we quote on page 13 of our brief.

This brings me to the third important issue in our presentation, which is that of controls. In our opinion the immense powers enjoyed by the Service's agents should be rethought, they should be under greater control, to avoid possible abuses that would violate the rights and freedoms of Canadian citizens. The controls provided in the Bill are inadequate and should be expanded or clarified. The first control we look at is judicial control. To start with, the definition of "judge" in clause 2 should be clarified. Given the exceptional character of the warrants issued under clause 22 and their impact on people's privacy, we consider that it should be the Chief Justice of the Federal Court of Canada, appointed by the federal government, who designates which of his judges will hear this kind of appeal. The internal management of the Federal Court unarguably belongs to the Chief Justice, who can legitimately be trusted. That is why we suggest that the definition of "judge" in clause 2 of the Bill be completed by adding the words, "designated by the Chief Justice of this Court".

Our committee agrees with the principle contained in clause 22, but wishes to make clear that its agreement is contingent on the amendment of clause 21 in the manner described above. But although we accept clause 22, we would like to add at the same time that the person applying for the warrant before the Federal Court should have to prove that there is no other effective way of obtaining the information. The Canadian Bar Association made an analogous presentation to you on this subject. We also understand that the warrants mentioned in clause 22 cannot be obtained for purposes of applying clause 15, 16 and 17.

In order to prevent bargaining with judges and to establish a control over the warrants that have been issued, the Quebec Bar committee recommends that anyone applying to a judge under clause 22 be required to inform the judge of all previous applications on the same matter, issued or refused, of which the applicant is aware. As we mentioned in our discussion of clause 21, we do not believe that intelligence gathering should involve the Service's breaking the law. We can understand, however, that it might happen that an agent with a warrant, or someone called upon to assist such an agent, would find himself breaking the law. For that reason we suggest an amendment of clauses 23(1)(*a*) and 23(1)(*b*) to provide that the person to whom the warrant is issued as well as anyone

[*Text*]

23(1)*b*) de façon à prévoir que le destinataire du mandat ainsi que la personne qui lui prête assistance dans l'exécution de celui-ci, bénéficient de la même protection, de la même immunité que celle à l'article 21.

En ce qui concerne le contrôle interne, le comité n'est pas satisfait du libellé de l'article 6. Nous croyons que le Service devrait être placé sous l'autorité du directeur, qui en assure la gestion, sous le contrôle du ministre et du sous-ministre. Le fait de donner des instructions générales au directeur n'assure pas au ministre un contrôle sur le Service, au contraire. L'accent doit être mis sur la responsabilité ultime du ministre qui lui permet aussi de donner des instructions particulières, le cas échéant.

Le troisième alinéa de l'article 6 nous apparaît tout à fait inacceptable. C'est de l'abdication de responsabilité, politique et administrative, de la part des autorités gouverneentales. Ces dernières devraient en tout temps pouvoir contrôler la gestion du Service. Bien sûr, en aucun temps, le directeur ne devrait être en mesure de passer outre aux instructions du ministre. Ceci est essentiel dans notre système de gouvernement parlementaire.

Nous sommes satisfaits, par ailleurs, des dispositions de la loi relatives à l'inspecteur général, qui constituent un moyen de contrôle interne du Service. La loi n'est pas très claire relativement aux méthodes de fonctionnement de l'inspecteur général.

Le comité comprend, bien sûr, que l'inspecteur sera en mesure de réviser l'ensemble des activités opérationnelles du Service s'il veut remettre au ministre un certificat significatif. Le comité, suppose aussi que l'inspecteur général sera assisté de personnes compétentes en nombre suffisant pour lui permettre d'effectuer convenablement son travail.

Quant au contrôle externe, le Barreau n'est pas satisfait des dispositions du projet de loi, en particulier au chapitre du comité de surveillance des activités des renseignements de sécurité. Pour le comité, il y aurait lieu d'organiser un véritable contrôle parlementaire.

Dans l'esprit du rapport de la Commission McDonald, on devait créer un comité de parlementaires représentant les deux Chambres du Parlement et nous souscrivons à cette orientation du rapport de la Commission McDonald.

Le comité, selon nous, devrait être composé de quatre à cinq personnes, au maximum. Ces personnes devraient disposer du temps, de l'énergie et du support nécessaire et devraient pouvoir, en tout temps, procéder aux enquêtes sur le fonctionnement du Service, sans avoir à donner d'avis préalable aux personnes concernées.

L'idée de recourir aux membres du Conseil privé de Sa Majesté est généreuse, respectueuse pour ces personnes qui ont dignement servi le Canada; le comité doute que ce soit le genre de personnes pour accomplir une tâche aussi astreignante.

En ce qui regarde l'article 35 du projet de loi, nous comprenons que le comité de surveillance n'a pas besoin de donner de préavis avant de procéder à ces enquêtes, mais c'est ainsi que nous comprenons cet article 35. Il y aura lieu de faire ressortir à l'article 43, du moins dans la version française, que les avis

[*Traduction*]

who assists him in executing the warrant, would have the same protection, the same immunity, as that in clause 21.

As far as internal controls are concerned, our committee is not satisfied with the wording of clause 6. We believe that the Service should be placed under the management of the Director, under the control of the Minister and the Deputy Minister. Giving "general directions" to the Director does not guarantee the Minister control over the Service, quite the contrary. The stress should be placed on the final responsibility of the Minister, which entitles him to give specific instructions as well, if necessary.

The third paragraph of clause 6 we regard as absolutely unacceptable. It is an abdication of political and administrative responsibility on the part of the governmental authorities, who should at all times be in control of the management of the Service. Of course the Director should never be able to disregard the instructions of the Minister. This is essential to our parliamentary system of government.

We are content with the provisions of the Bill relative to the Inspector Gen, which constitute a means of internal control of the Service. The Bill is not very clear on how the Inspector Gen is to operate.

Naturally our committee realizes that the Inspector Gen will be able to review all the Service's operational activities if he wants to give the Minister a meaningful certificate. The committee also presumes that the Inspector Gen will be assisted by enough competent people for him to be able to do his work adequately.

As regards external controls, the Bar is not satisfied with the Bill's provisions, in particular those dealing with the Security Intelligence Review Committee. Our committee thinks it would be advisable to set up a real parliamentary control.

The thinking of the McDonald Commission would suggest a committee of parliamentarians representing the two Chambers, and we support that approach.

We feel that the committee should be made up of four or five people at most. They should have the necessary time, energy and support and should at all times be able to proceed with enquiries into the Service's operations, without having to give notice to the people involved.

The idea of calling upon members of Her Majesty's Privy Council is a generous one, it shows respect for people who have served Canada worthily, but our committee doubts that these are the right people for such a demanding job.

With regard to clause 35 of the Bill, we understand that the Review Committee does not need to give notice before going ahead with its enquiries, but that is how we read clause 35. In clause 43, at least in the French version, it should be made clear that notice of an investigation has to be given only when the investigation arises from a complaint.

[*Text*]

préalables à la tenue d'enquêtes ne s'appliquent uniquement qu'aux enquêtes consécutives à des plaintes reçues.

Un dernier point qui concerne la partie IV de la loi. Le comité du Barreau est en désaccord avec la partie IV, qui n'a pas sa raison d'être dans le projet de loi. Cela nous semble tout à fait incompatible. C'est un monde tout à fait à part, c'est une greffe que ne supporte pas le corps. Il y aurait sans doute lieu de mettre la partie IV dans une loi tout à fait différente.

Nous voulons aussi attirer votre attention sur les articles 52 et 53 du projet de loi. Il n'y a aucune raison valable, selon nous, d'obtenir le consentement du procureur général du Canada avant d'intenter des poursuites relatives aux infractions telles que décrites à l'article 52. Ces articles constituent un empiètement grave sur les attributions traditionnelles des provinces et nous incrivons notre objection.

Enfin, le dernier point: Nous constatons que l'article 55, tel que libellé, accorde une primauté à la GRC à l'égard d'infractions qui peuvent faire l'objet d'investigations de la part de la police locale, police provinciale, police municipale. Nous ne voyons aucune justification d'accorder un tel rôle exclusif à la GRC.

Enfin, il faut attirer votre attention sur l'expression contenue à l'article 55; expression de la crainte de leur perpétration dont une interprétation extensive pourrait permettre de recréer à l'intérieur de la GRC un service de sécurité que le projet de loi veut précisément démanteler.

Monsieur le président, le comité est à votre disposition pour répondre aux questions des membres de votre comité.

The Deputy Chairman: Thank you very much, Mr. Tremblay. You have certainly given us a broad overview of your concerns in respect of many aspects of the bill.

Senator Robichaud will be the lead-off questioner.

Le sénateur Robichaud: Vous avez eu accès à la soumission faite devant notre comité par l'Association du Barreau canadien?

M. Tremblay: Oui, sénateur.

Le sénateur Robichaud: Est-ce qu'il y a des points sur lesquels vous êtes en désaccord?

M. LeBel: Il y a une partie du projet de loi dont l'Association du Barreau canadien n'a pas traité dans son analyse. Il s'agit plus particulièrement de la partie IV. Je ne sais pas s'il s'agit d'une divergence d'opinon ou pas, parce que je n'assistais pas à la présensation du mémoire du Barreau canadien.

Ce que je sais, c'est qu'apparemment, nous avons, par rapport à la présentation du Barreau canadien, une préoccupation particulière à l'égard de cette question, à deux points de vue; c'est-à-dire d'abord, d'éviter un conflit entre les pouvoirs traditionnels des procureurs généraux ou des ministres de la Justice provinciaux en matière d'administration de la justice et les pouvoirs que ce projet de loi accorderait au gouvernement fédéral ou au ministre de la Justisce fédéral. Aussi il y a un souci, dans cette partie, d'éviter un conflit qui nous paraît latent entre la compétence attribuée au nouveau service et celle qui serait maintenue à la GRC, en particulier dans l'article 55 qui maintient, au niveau de la Gendarmerie royale,

[*Traduction*]

Finally, one last point relating to Part IV of the Bill. The Quebec Bar committee does not like Part IV, which has no reason for being in the Bill in the first place. It is completely incompatible with it. It's something quite different, a graft that hasn't taken. Part IV should be in a completely different piece of legislation.

We would also like to draw to your attention clauses 52 and 53. In our view there is no valid reason at all to obtain the consent of the Attorney Gen of Canada before instituting proceedings with regard to the offenses described in clause 52. These clauses are a serious infringement on the traditionsl rights of the provinces and we wish to register our objection.

Finally, clause 55, as worded, gives the RCMP the primary responsibility in cases of offenses which may be the object of investigations by a local, a provincial, a municipal, police force. We cannot see any justification for giving this exclusive role to the RCMP.

And we want to draw to your attention to an expression in clause 55: "the apprehension of the commission of such an offense". A broad interpretation of this would allow a security service like the one this Bill is designed to dismantle to be re-established within the RCMP.

Mr. Chairman, our committee is at your disposal to respond to questions from members of your Committee.

Le vice-président: Merci, Me Tremblay. Vous nous avez certainement exposé de façon détaillée les craintes que suscitent chez vous de nombreux aspects de ce projet de loi.

Le sénateur Robichaud posera les premières questions.

Senator Robichaud: You have had a chance to look at the submission that the Canadian Bar Association made to this Committee?

Mr. Tremblay: Yes.

Senator Robichaud: Are there any points in it that you would take issue with?

Mr. LeBel: There is a part of the Bill that the Canadian Bar Association did not deal with in its analysis, Part IV. I don't know if this represents a difference of opinion or not because I wasn't here when the Canadian Bar presented its brief.

What I do know is that, with respect to the Canadian Bar brief, we have a special concern with regard to this question. Our concern has two facets, first to avoid conflict between the traditional powers of the provincial Attorneys Gen or Ministers of Justice on the administration of justice and the powers that this Bill would give the federal government or the federal Minister of Justice. We also want in this part to avoid a conflict that we see as latent between the jurisdiction attributed to the new Service and the jurisdiction that would be preserved by the RCMP, especially in clause 55 which maintains the RCMP's responsibility for investigating the apprehended commission of an offense covered by the Bill.

[*Text*]

cette possibilité d'enquête vis-à-vis une crainte de perpétration d'infraction prévue dans la loi. Ceci nous paraît, en somme, un peu contradictoire avec l'objet du projet de loi actuel, qui est de confier l'enquête sur les problèmes de sécurité au nouveau Service.

Le sénateur Robichaud: Il me semble, tout simplement, que c'est un péché d'omission de la part du Barreau canadien de ne pas avoir traité de la partie IV. S'il y a conflit entre les juridictions provinciales et fédérales, évidemment, ce n'est pas acceptable. Ce n'est pas acceptable d'après moi, en tous les cas. Alors, peut-être, que c'est tout simplement une omission mais qu'il serait complètement d'accord avec la dernière partie de votre soumission.

M. LeBel: J'ignore quelle était la position des représentants du Barreau canadien. Je les ai rencontrés personnellement pendant le congrès du Barreau canadien, à ce moment, ils m'avaient informé que la position de leur comité ne s'était pas arrêtée sur cette question. Ils étaient encore en discussion. Quelle a été leur position finale devant le comité du Sénat, je l'ignore, n'ayant pas eu la transcription entre les mains.

Senator Robichaud: Mr. Chairman, we have information to the effect that the Canadian Bar Association is coming back before the committee before October 27—

The Deputy Chairman: To the best of my knowledge, they are coming back.

Maître Suzanne Vadboncœur, secrétaire du Comité du Barreau du Québec sur le Bill C-157: Monsieur le président, pour compléter la réponse de monsieur le Bâtonnier, j'aimerais ajouter deux points sur lesquels le Barreau du Québec a peut-être une petite divergence quant aux recommandations.

Il s'agit tout d'abord de la recommandation du Barreau canadien qui concerne l'article 12 du projet de loi sur le divulgation des sources d'information. Le Barreau canadien aimerait voir inscrit dans la loi le droit à réclamer des dommages et intérêts. Pour nous, au Barreau du Québec, le problème ne se pose pas car nous avons notre Code civil qui prévoit, à l'article 1053, une responsabilité civile, s'il le faut de la part de qui que ce soit, que ce soit des agents fédéraux, provinciaux, ou municipaux. Sur ce point, l'on diverge un petit peu d'opinion.

Également, à l'égard de l'article 21 du projet de loi, nous divergeons un petit peu d'opinion avec le Barreau canadien; ceci, dans ce sens que le Barreau du Québec voit plutôt dans la modification à apporter à l'article 21 du projet de loi, uniquement un moyen de défense.

Peut-être que là-dessus l'on n'a pas insisté suffisamment tantôt. Mais, l'article 21, qui existe actuellement dans le projet de loi, nous apparaît beaucoup trop large et nous apparaît pouvoir permettre aux agents du Service de faire à peu près n'importe quoi, n'importe quand et n'importe où.

Le sénateur Robichaud: C'est leur opinion.

Mlle Vadboncœur: Eux prétendent, entre autres, qu'une autorisation législative provinciale ne serait pas nécessaire.

Nous voyons cela de façon beaucoup plus globale. L'article 21, pour nous, doit être visé dans sa formulation et doit ne servir qu'à un moyen de défense dans les cas de poursuite.

[*Traduction*]

This strikes us as somewhat in contradiction with the object of the Bill, which is to entrust the investigation of security problems to the new Service.

Senator Robichaud: It seems to me that it was quite simply a sin of omission on the part of the Canadian Bar that they didn't deal with Part IV. Obviously a conflict between the federal and provincial jurisdictions is unacceptable. I find it unacceptable, in any event. So it may simply be an oversight and they would be in complete agreement with your submission.

Mr. LeBel: I don't know what the position of the representatives of the Canadian Bar may have been. I met them personally at the Canadian Bar Association convention and at that time they told me that their committee had not yet taken a position on the issue. They were still discussing it. What their final position was when they appeared before the Senate Committee I don't know, not having the transcript in hand.

Le sénateur Robichaud: Monsieur le président, nous croyons savoir que les représentants de l'Association du Barreau canadien comparaîtront à nouveau devant le Comité le 27 octobre.

Le vice-président: Autant que je sache, ils ne reviendront pas ici.

Miss Suzanne Vadboncœur, Secretary of the Quebec Bar Committee on Bill C-157: To round off the response by the Bâtonnier, Mr. Chairman, I would like to add two points on which the Quebec bar has perhaps a slight divergence of opinion as to the recommendations.

First of all, there is the Canadian Bar's recommendation regarding clause 12, on disclosure of sources of information. The Canadian Bar would like to see written into the Bill the right to damages and interest. For the Quebec Bar this problem doesn't arise because article 1053 of our Civil Code provides for civil liability no matter who is concerned, whether federal agents or provincial or municipal. So on that point we differ slightly from them.

The opinion of the Quebec Bar also diverges slightly from that of the Canadian Bar on the subject of clause 21, in that we see the amendment to the clause as taking the form solely of a means of defence.

We may not have stressed that strongly enough just now. But the existing clause 21 strikes us as much too broad and as allowing agents of the Service to do just about anything, any time and anywhere.

Senator Robichaud: That's their opinion.

Miss Vadboncœur: Among other things they claim that provincial legislative authorization would not be necessary.

We see the matter much more globally. The wording of clause 21 should in our view be revised so that it is simply a means of defence if a suit is brought.

[*Text*]

Je ne veux pas du tout que l'article 21, quelle que soit sa formulation, empêche quelque poursuite criminelle que ce soit contre des agents du service.

Il demeurera, évidemment, aux procureurs généraux des provinces et éventuellement au procureur général du Canada, de prendre la décision de poursuivre ou de ne pas poursuivre, suite à la commission d'un acte illégal de la part d'un agent du Service. En cas de poursuite, cependant, cette nouvelle formulation, que l'on propose dans notre mémoire, ne servirait que comme moyen de défense à une éventuelle poursuite.

Nous prétendons, contrairement au Barreau canadien, que l'information au sujet de la commission d'un acte illégal devrait, au contraire, être soumise à l'autorité législative provinciale pour que, éventuellement, il y ait poursuite ou non, selon la discrétion du procureur général de la province concernée.

Le sénateur Frith: Sur ce point, j'aurais un commentaire. Est-ce que j'ai bien compris que vous avez l'impression que l'article 21 empêche les poursuites? Si j'ai bien compris votre position, c'est que s'il s'agit simplement d'un moyen de défense contre quelque chose de disponible, disons, contre une poursuite, vous êtes satisfaite? Les stipulations ne sont pas qu'aucune poursuite est permissible contre un agent ou pas, mais qu'en général, le langage est exactement comme celui de l'article 25 du Code criminel, n'est-ce pas? C'est seulement comme une explication. C'est-à-dire qu'au moment que c'est disponbile seulement comme moyen de défense, ça va, selon vous?

M. Tremblay: Si vous le permettez, monsieur le président, l'article 21 cause différents problèmes et je n'en mentionnerai que quelques-uns.

Premièrement, avec le paragraphe 1 tel qu'il est libellé, la discrétion du directeur est très grande dans l'appréciation . . .

Le sénateur Frith: C'est l'article 21.(2)?

M. Tremblay: Non, avant de passer à 21.(2), il faut commencer par le paragrpahe 21. La discrétion du directeur général est très grande dans l'appréciation de ce qui est justifiable et dont la nécessité soit également justifiable.

Si c'est justifiable et nécessaire, c'est licite, c'est légal. De telle sorte que, il n'y a pas, en vertu de l'article 21.(2), obligation de faire rapport.

Le directeur fait rapport au ministre et au procureur général du Canada sur tous les actes accomplis, selon lui, illicitement.

Alors, il ne me fera rapport que lorsque selon lui, l'acte n'est pas justifiable, dont la nécessité n'est pas également justifiable. Bref, selon nous, il y aura très peu, de rapport.

Le sénateur Frith: On mélange les pommes et les oranges, présentement.

M. Tremblay: Non, non, ça nous permet—

Le sénateur Frith: C'est juste pour clarification. Toutefois, nous pouvons peut-être poursuivre cette thèse parce que la discrétion, si j'ai bien compris le texte de l'article 21, concerne des circonstances où on trouve quelqu'un dans une situation

[*Traduction*]

I am completely opposed to clause 21, however worded, preventing criminal charges being laid against agents of the Service.

Obviously it will remain with the provincial Attorneys Gen and ultimately the federal Attorney General, to decide to prosecute or not following an illegal act by an agent. In case of a prosecution, however, the new wording that we propose in our brief would serve only as a means of defence.

Contrary to the Canadian Bar, we claim that information about an unlawful act should be submitted to the provincial legislative authority so that proceedings may or may not be decided on, at the discretion of the provincial Attorney General in question.

Senator Frith: I have a comment on this point. Am I correct in understanding your impression to be that clause 21 prevents all prosecutions? Is your position that if it is simply a means of defence against something, let's say against a legal action, you're satisfied? The stipulations aren't that no suit may be brought against an agent but that in general the language is exactly like section 25 of the Criminal Code, isn't it. It's simply an explanation. That is to say, when it's available only as a means of defence, you find it acceptable?

Mr. Tremblay: With your permission, Mr. Chairman, clause 21 gives rise to a variety of problems and I will just run over a few of them.

First, as subclause I now stands, the Director Gen's discretion as to what is—

Senator Frith: Is this clause 21(2)?

Mr. Tremblay: No, before we get to subclause 2 we have to look at 21(1). The Director Gen has a great deal of latitude in deciding what is a reasonable action and also what is a reasonably necessary action.

If something is reasonable and necessary it is lawful, legal, so that there is no obligation under subclause 21(2) to report.

The Director reports to the Minister and the Attorney General of Canada chiefly those actions are in his view unlawful.

Therefore, he will file a report with me only when, in his opinion, the action taken was not reasonably justifiable and reasonably necessary. In short, in our opinion, this will occur infrequently.

Senator Frith: Now you are mixing apples and oranges.

Mr. Tremblay: No, not at all, this allows us . . .

Senator Frith: It's only for clarification purposes. However, perhaps we could pursue this idea because discretion, if I understood the text of clause 21 correctly, applies to circumstances in which someone is found to have acted unlawfully.

[*Text*]

peut-être pas illicite, de nature illicite, et l'article 21 est seulement un moyen de défense. En ce qui concerne la discrétion du directeur général, c'est une toute autre chose, à mon avis.

En tout cas, le sénateur Robichaud posait des questions, et la mienne était supplémentaire. Je discuterai l'article 21 plus tard, dans le contexte de l'arrêt McLeod. Excusez-moi.

Le sénateur Lapointe: Est-ce que je pourrais tenter de clarifier davantage, car j'ai compris, d'après votre rapport, que vous dites que, lorsqu'un agent accomplit un acte illégal, il doit en faire rapport à son directeur, et que le directeur, lui, doit en faire rapport à l'inspecteur général et jusqu'au plus haut sommet, au solliciteur général.

Mais, s'il a commis cet acte-là volontairement, est-ce que ce sera naturel qu'il aille se confesser au directeur? S'il a commis un acte illégal volontaire, est-ce qu'il ira se confesser au directeur?

Mlle Vadboncœur: Je vous donne un exemple, madame si vous permettez. Admettons que, dans un réseau de renseignement, un agent est appelé à poursuivre—c'est purement hypothétique ce que je vous dis là, pour donner un exemple peut-être un peu plus clair—admettons qu'il y a un agent d'une puissance étrangère qui se trouve ici au Canada, et dont la valise, le porte-document contient des informations essentielles, qui pourraient être une menace à la sécurité du Canada. Pour l'agent du service canadien du renseignement, la façon la plus rapide, et la plus facile, la moins compliquée, ou enfin, la plus accessible, par exemple, dans un aéroport, ou sur une rue, à un arrêt d'autobus—vous pouvez imaginer n'importe quelle situation—serait de subtiliser le porte-document en question. Bon, c'est un vol. C'est un acte illégal. Mais, ce n'st pas un acte qui est soumis au mandat de l'article 22. Donc, à ce moment-là, je pense que l'agent en question devrait dire à son directeur: «j'ai volé le porte-document de l'agent de la puissance étrangère en question.»

Le sénateur Lapointe: Oui, je comprends.

Mlle Vadboncœur: De plus, le procureur général, à ce moment-là, pourra peut-être décider, dans son bon jugement, de ne pas poursuivre. S'il poursuit, il y aura toujours un moyen de défense pour dire: «Bien, écoutez, c'était vraiment essentiel à la sécurité du Canada»; enfin, la justice suivra son cours. Mais, c'est cela notre but. C'est de procurer aux agents un moyen de défense, sans plus. Ce n'est pas de permettre tous actes criminels dans n'importe quelle circonstance et n'importe quand, n'importe où.

Le sénateur Lapointe: Alors, pourquoi voulez-vous faire enlever quelques mots dans 21(2)?

Mlle Vadboncœur: Parce que 21(2) donne peu de discrétion au directeur du Service sur ce qui est licite et illicite. Ce n'est pas au directeur de juger ce qui est licite ou illicite, c'est au Code criminel, ou au différentes lois provinciales ou municipales d'en juger. Ce n'est pas à lui de dire que faire du cent mille à l'heure sur une route où l'on ne permet que du cinquante, c'est légal de le faire. Ce n'est pas au directeur de dire que c'était légal de voler le porte-document d'un agent étranger.

[*Traduction*]

Clause 21 is merely a protective measure. As far as the discretionary power of the Director is concerned, that's an entirely different matter, in my opinion.

In any event, Senator Robichaud had the floor and I was only asking a supplementary. I will come back to clause 21 later when we discuss the McLeod order. Please excuse the interruption.

Senator Lapointe: May I try to clarify matters further, since I understood, according to your report, that when an agent commits an unlawful act, he must file a report with his director and that the director must in turn report the matter to the inspector general and so on up to the highest authority, namely the Solicitor General.

However, supposing he willfully committed this act, would it be natural for him to admit as much to the director? I mean if he committed an unlawful act intentionally, would he go and confess to the director?

Miss Vadboncœur: If I may, I will give you an example. Suppose that within an information network—and this is purely hypothetical to give you a clearer idea—suppose that an agent was asked to tail an agent from a foreign country who happened to be here in Canada and supposing that this foreign agent's briefcase contained essential information which could pose a threat to Canada's security. For the agent working for the Canadian Intelligence Service, the quickest and the easiest solution would be to steal the briefcase in question, either at an airport, on the street, at a bus stop—you can imagine the scenario. Okay, the agent has committed a theft, an unlawful act. However, this act does not come under the purview of clause 22. Under the circumstances, I think that the agent is question should admit to his director: "I stole the foreign agent's briefcase".

Senator Lapointe: Yes, I understand.

Miss Vadboncœur: Furthermore, the Attorney General would then have to decide, using his better judgement, whether or not to press charges against the agent. If he does decide to press charges, one possible means of defence for the agent would be to say: "Well listen, the theft was vital to Canada's security". Justice will follow its proper course. That's our aim, namely to give these agents the means to defend themselves, nothing more. We are not trying to make all criminal acts legal at all times, anywhere and under any circumstance.

Senator Lapointe: Then, why do you want several words stricken from the text of clause 21(2)?

Miss Vadboncœur: Because clause 21(2) gives very little discretionary power to the Director of the Service in terms of deciding what is lawful and what is unlawful. It is not the responsibility of the Director to rule on this question. This is a matter for the Criminal Code or for the various provincial or municipal laws. It is not up to him to decide that it's legal to do one hundred miles an hour in a fifty mile an hour zone. By the same token, it's not the Director's responsibility to decide

[*Text*]

Le sénateur Lapointe: Alors, vous voulez que ce soit marqué «sur tous actes accomplis illicitement» par des employés, selon lui, et dans des cas particuliers.

Mlle Vadboncœur: C'est ça.

Le sénateur Lapointe: Au sujet de la fameuse clause concernant la subversion, du paragraphe 2*d*), vous dites que l'on pourrait remplacer le mot «constitutionnellement» par le mot «démocratiquement»? Mais, est-ce que vous ne pensez pas que «régime de gouvernement démocratiquement établi au Canada», dans le fond, cela veut dire la Constitution? Puisque c'est cela notre régime de gouvernement démocratiquement établi.

M. LeBel: Il m'apparaît qu'il y a quand même une différence assez importante entre la notion de constitutionalité et celle de démocratie. On peut envisager une modification des structures constitutionnelles, même de la forme de constitution choisie par des méthodes qui sont absolument démocratiques. On peut, en somme, viser à renverser un ordre constitutionnel mais par des moyens démocratiques. Des exemples que l'on pourrait donner, ce pourrait être choisir de remplacer le régime de type fédéral, que nous possédons, par un régime de type unitaire, ou à l'inverse, proner la séparation d'une province. Cela peut être un objectif qui, par rapport à l'ordre constitutionnel que nous connaissons, est inconstitutionnel. Mais, c'est un objectif qui peut rester démocratique et être poursuivi par des moyens démocratiques, et parfaitement licites.

Le sénateur Lapointe: Vous ne pensez pas qu'il serait mieux de dire «régime de gouvernement démocratique»?

M. LeBel: Oui, oui.

Le sénateur Lapointe: Et, non pas «démocratiquement établi», parce que celui qui a été démocratiquement établi, dans le fond, c'est le régime constitutionnel actuel. Mais, si vous dites seulement «démocratique», là, c'est une autre affaire. Pensez-vous qu'il y a une nuance entre «démocratiquement établi» ou bien «régime de gouvernement démocratique»?

M. LeBel: Bien, écoutez, un régime peut être devenu démocratique, mais avoir été établi par des moyens qui ne le sont pas; de ce côté-là, je reconnaîtrais volontiers avec vous qu'il y a une nuance.

Le sénateur Lapointe: Parce que, dans votre mémoire, vous dites «d'un gouvernement», vous ne mettez pas «d'un régime», alors, c'est dangereux.

Mlle Vadboncœur: C'est peut-être là qu'il y a une différence à faire.

M. LeBel: «Gouvernement», disons, est employé dans un sens très générique. Mais, comme plusieurs intervenants l'otn sougliné, dans 2d), un des problèmes fondamentaux c'est qu'aucun rattachement n'est fait dans la deuxième partie du paragraphe décrivant l'objectif de l'activité politique au caractère illicite, au caractère illégal des activités qui seraient faites pour provoquer ce changement. Puis je me rattache ici à la

[*Traduction*]

whether the theft of a foreign agent's briefcase was legal or not.

Senator Lapointe: Therefore, you want the text to include the concept of all acts performed unlawfully by employees under special circumstances.

Miss Vadboncœur: That's correct.

Senator Lapointe: With respect to clause 2(*d*) concerning subversion, you say that we could replace the word "constitutionally" by the word "democratically"? Don't you think that a "democratically established system of government in Canada" basically means a system established under the Constitution? Because that's the system of government we have here.

Mr. LeBel: Nevertheless, I feel that there is a rather considerable difference between the concepts of constitutionality and democracy. We can envisage changes to the structure of the constitution, even to the style of constitution selected according to methods which are perfectly democratic. In short, one can attempt to overthrow a constitutional system of government by democratic means. For example, we could decide to replace our federal system by a unitary system or conversely, advocate the separation of a province. This could be an objective which, in view of our present constitution, is unconstitutional. However, it can remain nonetheless a democratic goal, one which can be pursued by democratic and perfectly lawful means.

Senator Lapointe: You feel that it would be better to say "democratic system of government"?

Mr. LeBel: Yes, I do.

Senator Lapointe: Instead of "democratically established", because fundamentally, our present constitutional system is a democratically established system. However, if you only say "democratic", it's another matter entirely. Do you feel that there is a nuance between "demoncratically established" and "democratic system of government"?

Mr. LeBel: Well, a system could become democratic, but it could have been instituted by means that were not. In that respect, I will agree with you that there is a nuance.

Senator Lapointe: Because, in your brief, you speak of a "government", not of a "system". That could be dangerous.

Miss Vadboncœur: It may perhaps be necessary to make a distinction there.

Mr. LeBel: The word "government" is used in the generic sense. However, as many witnesses have pointed out, one of the basic problems encountered in clause 2(d) is that no connection is made, in the second part of the clause describing the objective, between the political and the unlawful nature of the activity, the illegal nature of activities carried out to warrant this change. I refer here to the French text. Essentially, this clause says two different things.

[*Text*]

version française. Au fond, dans ce paragraphe-là il y a deux propositions qui sont différentes. La première qui dit, d'abord:

> Constituent des menaces envers la sécurité du Canada . . .

d'une part

> les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi . . .

C'est une définition que j'estime acceptable de la subversion. Mais, quand je lit ici

> ou dont le but immédait ou ultime est sa destruction ou son renversement.

Alors, je me trouve devant une seconde proposition qui n'est qualifiée en aucune façon, par la référence à des actions cachées et illicites, et qui est susceptible de couvrir des activités politiques menées par des moyens démocratiques, même si leur objectif est de proposer un changement de l'ordre constitutionnel.

Le sénateur Frith: Est-ce que l'on peut mettre ce point de côté pour l'instant la théorie. Pouvez-vous nous donner un exemple d'une activité qui serait captée par le mot «constitutionnelle», ou l'idée constitutionnelle, et qui ne mérite pas de l'être, mais qui échappe avec justification à votre définition de démocratique?

M. Tremblay: Une activité qui est captée, ou qui est englobée par 2d), et qui, monsieur le sénateur?

Le sénateur Frith: Est-ce que vous pouvez nous donner un exemple? Vous avez suggéré que l'on doit changer le mot «constitutionnel» . . .

M. Tremblay: Oui, par le mot «démocratique».

Le sénateur Frith: . . . et le remplacer par le mot «démocratique», n'est-ce pas?

M. Tremblay: Oui.

Le sénateur Frith: J'imagine que vous avez une raison, que ce n'est pas seulement une question d'avocasseries, n'est-ce pas, des définitions?

M. Tremblay: Non, non, non.

Le sénateur Frith: Donc, vous avez dans votre esprit, j'imagine, une activité qui serait captée, n'est-ce pas, ou couverte par le mot «constitutionnelle», mais laquelle vous croyez ne mérite pas d'être ainsi captée, puisqu'on utilise le mot «démocratique», et que ce sera pour échapper à la définition dans l'article, est-ce que j'ai bien compris?

M. Tremblay: Bien, le régime politique canadien est un régime politique fédéral avec division de provinces. Alors, si vous avez, compte tenu de la définition, un parti politique qui propose le regroupement des provinces, il s'agit donc là d'une activité ayant pour but la destruction, le renversement du gouvernement constitutionnellement établi.

[*Traduction*]

> Threats to the security of Canada means:

On the one hand

> activities directed toward undermining by covert unlawful acts . . . the constitutionally established system of government in Canada.

I consider this to be an acceptable definition of subversion. However, when I read here on the other hand

> or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of the constitutionally established system of government.

This is a second component which is not qualified in any way by a reference to covert and unlawful activities and which could apply to political activities carried out by democratic means, even if the ultimate objective was to change the constitutional system.

Senator Frith: Could we set aside the theory for one moment. Could you give us an example of an activity which would be covered by the word "constitutional" or the constitutional notion and which should not be, but which justifiably is not covered by your definition of a democratic activity?

Mr. Tremblay: An activity which comes under clause 2(d) and which what?

Senator Frith: Could you give us an example? You have suggested that we replace the word "constitutional" . . .

Mr. Tremblay: By the word "democratic". Yes, that's correct.

Senator Frith: And replace it by the word "democratic", isn't that right?

Mr. Tremblay: Yes.

Senator Frith: I would imagine that you have a reason for wanting this substitution and that it's not merely a question of altering the definitions to satisfy the lawyer's viewpoint?

Mr. Tremblay: No, not at all.

Senator Frith: Then, I imagine you have in mind an activity that would be covered by the word "constitutional", but which you feel does not warrant it. If the word "democratic" were used, the activity would not come under the purview of this clause. Have I understood correctly?

Mr. Tremblay: Well, the Canadian political system is a federal political system divided into provinces. Taking into consideration the definition, let's assume that a political party proposed a regrouping of the provinces. This could be viewed as an activity the ultimate aim of which is to destroy or overthrow the constitutionally established system of government.

[*Text*]

Le sénateur Lapointe: Non, ce serait seulement une modification, ce ne serait pas une destruction, ce peut être une modification.

M. Tremblay: Mais, cela peut aller jusque là, madame. On peut également mentionner l'exemple suivant. Il se peut que le parti communiste canadien réclame le renversement de l'ordre constitutionnel établi, mais il se peut fort bien que le parti communiste canadien le fasse strictement par des moyens licites.

Le sénateur Lapointe: Licites, là?

M. Tremblay: Licites, légaux.

Le sénateur Lapointe: Oui.

M. Tremblay: Notre position est très simple. Nous croyons que le parti communiste canadien, dans la mesure où il agit conformément à la loi, ne devrait pas faire l'objet de cible de la part du Service du renseignement.

Le sénateur Lapointe: C'est sérieux, ça.

Mlle Vadboncœur: Admettons, madame, que un des trois partis en place actuellement, que ce soit le NPD, le Parti conservateur, ou le Parti libéral du Canada, ait dans son programme, suite à un congrès d'orientation, plutôt que d'avoir dix provinces, il n'y en aurait que trois ou quatre, par exemple, ou que ce serait un système présidentiel, plutôt qu'un système uninominal à un tour. Bon. C'est un changement du système constitutionnellement établi. Je ne sache pas que le Parti libéral du Canada, ou le Parti conservateur, ou même le NPD, soient, dans le cadre de ce projet de loi, une menace à la sécurité du Canada.

Le sénateur Lapointe: Ah bien, pas du tout.

Mlle Vadboncœur: Mais, ce serait une menace à la sécurité du Canada. Ça n'en serait une si le cas se présentait.

Le sénateur Frith: Dans ce cas-là, nous n'avons aucune raison d'actions cachées ou illicites.

Le sénateur Lapointe: Non, ce n'est pas cachées ou illicites.

Le sénateur Frith: C'est une question d'un parti politique qui a un but, qui a de l'activité qui n'est pas prohibée. Ce ne sont pas des actions cachées et illicites.

Mlle Vadboncœur: Non, mais prenez la définition anglaise, qui est probablement plus claire que la définition française.

Senator Frith: By covert unlawful acts.

Mlle Vadboncœur: Oui, on n'oublie celle-là ...

Or directed toward, or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of, the constitutionally established system of government in Canada.

Le sénateur Frith: Non, je suis d'accord.

Mlle Vadboncœur: Vous n'avez plus, à ce moment-là, des actions cachées et illicites.

Le sénateur Frith: C'est beaucoup mieux de dire «et» au lieu de «ou».

[*Traduction*]

Senator Lapointe: But this party would be merely proposing a change in the established system, not its destruction.

Mr. Tremblay: But it could end up doing just that. I could also give you another example. The Communist Party could demand the overthrow of the constitutionally established system, but it could well be that the Government party of Canada employs lawful means to do so.

Senator Lapointe: You say it could employ lawful means?

Mr. Tremblay: Yes, lawful, legal means.

Senator Lapointe: I see.

Mr. Tremblay: Our position is really very simple. We believe that the Communist Party of Canada, in so far as it acts lawfully, should not be the target of the Security Intelligence Service.

Senator Lapointe: That's a serious matter.

Miss Vadboncœur: Let's assume that one of the three parties presently represented in Parliament, whether it be the NDP, Liberal or Conservative Party, includes in its party platform after an orientation congress the proposal that the country should have only three or four provinces instead of the present ten, or supposing that it advocates a presidential system, rather than a uninominal system with only one round of voting. This would involve a change in the constitutionally established system of government. As far as I can see, neither the Liberal Party of Canada nor the Conservative party, or even the NDP for that matter, would pose a threat to the security of Canada as defined in this bill.

Senator Lapointe: Not in the least.

Miss Vadboncœur: However, their actions would threaten the security of Canada. It would be a threat if this situation were to occur.

Senator Frith: But in this case, we are not dealing with covert or unlawful acts.

Senator Lapointe: No, there are no covert or unlawful acts involved.

Senator Frith: It's a matter of a political party that has a goal and that is carrying out activities that are not unlawful. There is nothing covert or unlawful about its actions.

Miss Vadboncœur: No, but consider the English definition which is probably clearer than the French one.

Le sénateur Frith: Par des actions cachées et illicites.

Miss Vadboncœur: Yes, we are forgetting that ...

Visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destriction ou son renversement.

Senator Frith: No, I agree.

Miss Vadboncœur: You no longer have, under the circumstances, covert and unlawful acts.

Senator Frith: It's much better to say "and" instead of "or".

[*Text*]

Mlle Vadboncœur: C'est «directed». Donc, les actions cachées et illicites ne doivent pas s'employer dans les deux cas.

Le sénateur Frith: Non, c'est une faiblesse dans la manière d'appliquer la loi.

Le sénateur Lapointe: On a suggéré de mettre le mot «violent», ici.

Activities directed toward undermining by «covert, violent or unlawful acts».

Est-ce que vous seriez d'accord?

Mlle Vadboncœur: Ce ne serait pas suffisant.

Le sénateur Lapointe: La question de violence.

Mlle Vadboncœur: Ce n'est pas suffisant, parce qu'il y a «or» qui en fait deux membres de phrase complètement séparés.

M. LeBel: En réalité, si on veut couvrir de façon raisonnablement exacte la notion de subversion, c'est que, en fait, il faut le rattacher à l'objectif recherché, aux moyens qui sont, par leur nature, illicites, illégaux. Autrement, on risque de faire tomber dans le champ d'activité du Service de sécurité des activités qui, au fond, chacun d'entre nous considérons comme légitimes dans l'ordre légal et démocratique actuel au Canada.

Le sénateur Frith: Pour cet aspect du problème, à mon avis, au football nous employons l'expression «piling on».

There are so many other things I want to ask you about, I do not want to end up just talking about this. I give the floor back to Senator Lapointe.

The Deputy Chairman: The way the clause is now worded, it talks of the "constitutionally established system of government," and we have not looked at any great length at the word "system". As it is now worded, it would lead me to believe that if anyone wanted to abolish the monarchy, for example, such persons could be suspect under this legislation, because the "system" involves the Queen. There are groups who even to this day feel that we should not have a monarchy.

Senator Nurgitz: Or a senate.

The Deputy Chairman: Or the Senate, yes. Obviously, a good deal of thought will have to be given to the wording of that clause.

Are there any further questions on the presentation?

Senator Frith: I have several questions, Mr. Chairman. However, at this point I yield the floor to Senator Lapointe.

Le sénateur Lapointe: A l'article 26, vous dites que la façon de procéder n'est pas conforme à notre tradition juridique. Est-ce que vous vous référez à la tradition juridique du Québec ou à celle du Canada?

M. Tremblay: Du Canada en général, car les règles de pratique de la cour sont généralement définies par la cour elle-même. La Cour suprême du Canada définit elle-même ses propres règles de pratique. La Cour supérieure et la Cour d'appel le font. Ce sont les règles de fonctionnement de la

[*Traduction*]

Miss Vadboncœur: It's "directed". Covert and unlawful acts should not apply in both cases.

Senator Frith: No, it's a weakness in the application of the act.

Senator Lapointe: It has been suggested that the word "violent" be inserted here.

Les activités qui, par des actions «cachées, violentes ou illicites».

Would you agree with that?

Miss Vadboncœur: It would not be sufficient.

Senator Lapointe: The question of violence.

Miss Vadboncœur: It would not be enough, since the word "or" separates the sentence into two completely different parts.

Mr. LeBel: The fact of the matter is that if we want to give a reasonably precise definition of the concept of subversion, we must link it with the intended aim, with the methods which, by their very nature, are unlawful, illegal. Otherwise, there is a danger of including in the jurisdictional field of the Security Intelligence Service those activities which each and everyone of us fundamentally considers to be lawful in Canada's present legal and democratic system.

Senator Frith: As far as this aspect of the problem is concerned, we have, in my opinion, a case of what is commonly referred to in the game of football as "piling on".

J'aurais beaucoup d'autres questions à vous poser mais je ne veux pas parler uniquement de cet aspect. Je cède donc la parole au sénateur Lapointe.

Le vice-président: L'article, tel qu'il est ridigé, parle du «régime de gouvernement constitutionnellement établi», et nous n'avons pas examiné en détail le terme «régime». Compte tenu du libellé actuel, je serais porté à croire que si une personne voulait, par exemple, abolir la monarchie, elle serait suspecte en vertu de la loi parce que le «régime» comprend la Reine. Il y a des gens qui aujourd'hui croient que nous ne devrions pas avoir de monarchie.

Le sénateur Nurgitz: Ou de Sénat.

Le vice-président: Ou de Sénat, en effet. Il faudra évidemment repenser sérieusement le libellé de cet article.

Y a-t-il d'autres questions sur la présentation?

Le sénateur Frith: J'aurais plusieurs questions à poser, monsieur le président. Toutefois, je vais maintenant céder la parole au sénateur Lapointe.

Senator Lapointe: You say that the procedure outlined in clause 26 is not consistent with our legal tradition. Are you referring to the legal tradition in Quebec or in Canada?

Mr. Tremblay: In Canada in general, since the procedural rules of the Court are generally defined by the Court itself. For example, the Supreme Court of Canada defines its own procedural rules. The same is true for the Superior Court and for the Court of Appeals. These are the rules according to

[*Text*]

cour. C'est une intrusion peut-être exagérée du pouvoir exécutif dans celui des tribunaux. Je comprends que l'on n'a pas voulu faire parfaite confiance à la Cour supérieure pour ce type d'opération. On a préféré la Cour fédérale. Je pense que si on lui fait confiance, on le peut jusqu'au bout. Ce sont des personnes nommées par le gouvernement fédéral. Le juge en chef est nommé par le gouvernement fédéral. Entre nous, je crois qu'il peut définir, en collégialité, ces règles de procédure, même en matière de sécurité.

Le sénateur Lapointe: Est-ce que vous admettez que le contrôle parlementaire soit fait après que le comité de surveillance ait exercé sa fonction et ait fait un rapport ou si vous voulez que le comité parlementaire remplace le comité de surveillance?

M. Tremblay: Nous n'aimons pas beaucoup l'institution du comité de surveillance dans sa composition actuelle. Nous préférerions remplacer le comité de surveillance par un autre comité qu'on pourrait appeler comité de surveillance, mais serait composé de membres du Parlement.

Le sénateur Lapointe: Cela représente presque un travail à plein temps pendant toute l'année?

M. LeBel: Par des commentaires qui ont été faits devant ce comité, on a suggéré que ce n'était pas un travail à plein temps, en dépit de la multiplication des cas. Par ailleurs, si cela avait une tendance à devenir aussi important, je souhaiterais, pour l'équilibre du système, que le Parlement garde un œil très attentif sur les activités d'un tel service et qu'il soit associé de très près à sa surveillance. Je ne voudrais pas que cela devienne une surveillance après coup, une fois par année lorsque, disons, on prendrait connaissance d'un rapport du Service. C'est une matière beaucoup trop délicate.

Le sénateur Lapointe: S'il y avait un comité de surveillance, vous dites que vous ne vous fiez pas trop trop aux membres du Conseil privé, même si ces gens sont supposés être respectables?

M. Tremblay: Non.

Le sénateur Lapointe: A qui vous fieriez-vous?

M. Tremblay: Aux sénateurs et aux députés de la Chambre des communes; c'est notre système de gouvernement parlementaire qui est en cause. Nous croyons en ce système parlementaire.

Le sénateur Robichaud: Il y en a plusieurs parmi eux qui sont membres du Conseil privé.

M. LeBel: Je vous dirais que ce n'est nullement un manque de confiance vis-à-vis les membres du Conseil privé, mais c'est quand même, une volonté pour nous que la surveillance de ce système soit conservée autant que possible par le Parlement et les parlementaires.

Le sénateur Deschatelets: Vous dites que cette surveillance ne doit pas s'exercer seulement une fois par année, sur récep-

[*Traduction*]

which the Court operates. Clause 26 constitutes an intrusion on the part of the executive into the field of jurisdiction of the courts. I understand the reluctance to have complete faith in the Superior Court where this type of operation is concerned. They preferred the Federal Court. I think that having placed our trust in it, we can trust it all the way. The people who sit on this court are appointed by the federal government. The Chief Justice is appointed by the federal government. The Chief Justice is appointed by the federal government. I think that he is quite capable of defining, in co-operation with his colleagues, these rules of procedure, even where security matters are concerned.

Senator Lapointe: Do you go along with Parliament exercising some control after the review committee has done its work and drawn up a report or would you prefer to see the review committee replaced by a parliamentary committee?

Mr. Tremblay: We are not too happy with the idea of establishing a review committee as set out in the Bill. We would prefer to see the review committee replaced by another committee. It could still be called a review committee, but it could be composed of Members of Parliament.

Senator Lapointe: This would almost be a full-time, year-round job.

Mr. LeBel: Some of the comments made to this committee could lead to believe that it would not be a full-time job, despite the numerous cases the committee would be called upon to handle. Moreover, if the work of this committee grew in importance, I would hope that, for the sake of maintaining some balance within the system, Parliament would keep a close watch on the activities of the service and would be closely involved in the review process. I would not want the committee to merely review cases after the fact, once a year, say when a Service report is released. We are dealing with far too delicate a matter here.

Senator Lapointe: If a review committee were constituted, you say that you would not have too much faith in the members of the Privy Council, even if these people are supposed to be respectable.

Mr. Tremblay: No.

Senator Lapointe: Who then would you place your trust in?

Mr. Tremblay: In the Senators and Members of Parliament. It's our entire system of parliamentary government that is in question here. We believe in this parliamentary system.

Senator Robichaud: Several of these senators and M.P.s. are also Privy Council members.

Mr. LeBel: It's not that we lack faith in the members of the Privy Council, it's just that we want this system to be monitored as much as possible by Parliament and by parliamentarians.

Senator Deschatelets: You say that the review process should not be undertaken only once a year when the activity reports are submitted, but rather on an ongoing basis?

[*Text*]

tion du rapport des activités, mais que ce soit une surveillance constante?

M. Tremblay: Cela suppose dans notre esprit que ce comité de surveilance peut en tout temps intervenir dans les opérations du Service. Ce comité de surveillance pourrait aller voir sur-le-champ ce qui se passe dans les opérations du Service. Bien entendu, ce comité de surveillance devrait disposer de moyens et de ressources suffisants pour procéder aux enquêtes appropriées, avec ou sans plaintes.

Le sénateur Deschatelets: Ce comité devrait jouir d'une indépendance complète?

M. Tremblay: Oui.

Le sénateur Deschatelets: Comment allez-vous concilier cela avec l'article 6? Le ministre existe aussi; comment va-t-on concilier cela?

M. Tremblay: Le ministre existe. C'est un des points importants dans notre présentation. Le ministre existe et il doit assurer la responsabilité de la gestion interne du Service. Le directeur est responsable du Service devant le ministre. Le ministre est responsable devant la Chambre face aux questions relatives à ce Service. C'est notre contrôle, c'est notre responsabilité ministérielle habituelle qui fonctionne, qui joue pleinement son jeu. C'est ce que nous dérisons. Deuxièmement, en raison de l'importance du Service, il y a des contrôles. Il existe des contrôles internes. Vous avez l'inspecteur général qui peut intervenir pour enquêter sur le fonctionnement du Service. Cet inspecteur général fait son contrôle interne et fait part au comité du Parlement qui constitue véritablement le contrôle externe du Service. Vous savez, les pouvoirs du Service sont exhorbitants, extraordinaires. Ces pouvoirs appellent des contrôles aussi exceptionnels, aussi proportionnés à l'ampleur des pouvoirs dont dispose le Service. C'est un peu la mécanique que l'on aimerait organiser pour assuer le respect des diverses valeurs de notre régime politique.

Le sénateur Deschatelets: C'est ce qu'on peut appeler le «check and balance».

Mlle Vadboncœur: Si vous me permettez l'article 35 du projet de loi prévoit que le comité de surveillance, quelle que soit sa composition, peut intervenir en tout temps, sans avis préalable. Il a accès à toute information et à tout document, quel qu'il soit, du Service. C'est précisément ce que nous désirons. On le compare un petit peu à des inspecteur de l'impôt, par exemple, qui peuvent arriver du jour au lendemain, sans crier gare, chez quelqu'un et inspecter ses livres. C'est un petit peu le genre de contrôle que l'on voudrait voir assumer par le comité de serveillance auprès du Service.

Le sénateur Deschatelets: J'ai mes doutes sur l'efficacité de ce système. Je ne vois pas comment ce comité de surveillance peut avoir une autorité complète, lorsque vous avez un ministre qui est responsable. Le comité pourrait décider à tout moment de faire une incursion sur les opérations du Service. Je ne vois pas très bien comment je pourrais en arriver à accepter cette idée. Je vais y penser. A première vue, j'aimerais beaucoup mieux un service extra-parlementaire de surveillance qui soit constitué, par exemple de trois juges. Je trouverais cela beaucoup plus pratique. Pour parler bien franchement, vous allez

[*Traduction*]

Mr. Tremblay: We may assume then that the review committee has the authority to intervene at any time in the operations of the Service. The review committee could go out into the field to observe the activities of the Service. Of course, the review committee should have the necessary means and resources at its disposal to carry out the appropriate investigations, with or without complaints.

Senator Deschatelets: The committee should be completely independent.

Senator Tremblay: Yes, I agree.

Senator Deschatelets: How will you reconcile this with clause 6, considering the minister's authority in this area?

Mr. Tremblay: The minister does indeed exist. That's one of the important aspects of our submission. The minister exists and he must assume responsibility for the internal management of the Service. The director of the Service is accountable to the minister. The minister is accountable to the House of Commons on matters relating to the Service. It all comes down to the question of ministerial responsibility. We are in favour of this. In view of the importance of the Service, there must be some internal control mechanisms. The inspector general can intervene to conduct inquiries into the operation of the Service. This inspector general is exercising internal control and passes on his findings to the parliamentary committee which in reality exercises external control over the Service. As you know, the Service has extraordinary, exceptional powers. Such powers call for controls which are as special as and proportionate to the magnitude of the powers enjoyed by the Service. It's a question of establishing mechanisms to uphold the different values of our political system.

Senator Deschatelets: It's what we call a system of "checks and balances".

Miss Vadboncœur: If I may, clause 35 of the bill stipulates that the review committee, regardless of its composition, can intervene at all times without warning. It has access to all information and to all documents under the control of the Service. That's precisely what we wanted. The review committee can be likened to the tax inspectors who can descend on a person without warning to audit his books. We would like the review committee to have this type of power, as far as the Service is concerned.

Senator Deschatelets: I have my doubts about the effectiveness of this system. I fail to see how the review committee could have complete authority when there exists in fact a responsible minister. The committee could decide at any given moment to investigate the operation of the Service. I have trouble accepting this idea. I will consider it. At first glance, I would much rather see a review committee outside the realm of Parliament, one composed of three judges or whoever. It seems to me that this would be much more practical. Quite frankly, the membership of the review committee will be

[*Text*]

avoir un comité de surveillance qui sera nommé par le parti au pouvoir, que vous le vouliez ou non. Sur ce comité de surveillance, le parti au pouvoir aura prépondérance dans le nombre des députés et des sénateurs, car c'est ainsi que ça se passe. Le ministre, de plus, aura son mot à dire sur les pas et démarches du comité de surveillance. J'essaie de refléter les appréhensions du public vis-à-vis ce projet, qui est bien reçu en général. Il faut que le Canada ait un système de défense au point de vue sécuritaire, comme tous les pays qui se respectent, c'est évident. Ceci doit se faire hors de toute ingérence politique. Est-ce que c'est possible et faisable? Je dis que c'est souhaitable, à tout le moins.

M. Tremblay: Il y a quelque chose que je comprends et que je ne comprends pas en même temps. Je comprends vos appréhensions devant une intervention politique dans la gestion du Service. En même temps, je ne comprends pas, que l'on ne fasse pas pleinement confiance à notre système parlementaire. Ce sont les élus du peuple dans notre système de gouvernement parlementaire qui siègent au Parlement. Selon moi, ils sont les détenteurs de la suprématie de l'État. Ils sont redevables à la population. Évidemment, les trois juges que l'on pourrait éventuellement installer dans cette fonction ne détiendraient pas de responsabilités politiques. Est-ce à ces personnes que l'on devrait confier ces responsabilités ultimes? Le message du Barreau est très simple. Nous faisons confiance à notre système de gouvernement parlementaire. Je prétends que c'est par des mesures comme celles-là que l'on se discrédite soi-même. Vous êtes hautement crédibles, vous, les parlementaires.

Le sénateur Deschatelets: Vous voulez bien que dans tout ce système, il n'y ait jamais aucune ingérence politique, quelle qu'elle soit? Vous êtes d'accord avec cela?

M. LeBel: Là-dessus, monsieur le sénateur, je voudrais quand même apporter certaines précisions, même si je considère que l'ingérence politique, même au sens vulgaire du terme, n'est pas souhaitable dans un Service comme celui-là. Je considère quand même que la fonction de sécurité est essentiellement politique. Elle touche effectivement au maintien et à la sûreté de l'État. C'est pour cela que nous proposons que le ministre conserve une autorité effective sur le Service. Il est responsable vis-à-vis la Chambre, vis-à-vis ses collègues au cabinet et vis-à-vis l'électorat. Nous préférons, quant à nous, que ce ministre responsable devant la population ait également l'autorité nécessaire sur le Service. C'est un de ces domaines où il faut accepter l'idée de responsabilité et de pouvoir politique.

Le sénateur Deschatelets: Selon vous, sur ce point, quels sont les rapports qui existeront entre le ministre et le comité de surveillance?

M. Lebel: Le comité de surveillance, comme le mentionne le projet de loi à l'égard des rapports qui sont prévus entre le comité et le directeur, jouirait d'une fonction d'intervention occasionnelle pour prévenir ou contrôler ce que l'on pourrait considérer comme des abus, des erreurs, etc. Il serait chargé d'établir des rapports d'activité de cet organisme spécial qui est quand même l'agence ou le service de sécurité; que ce soit vis-à-vis le ministre ou le directeur, il aurait une fonction, en somme, de conseil, de surveillance et de rapport.

[*Traduction*]

decided by the party in power, whether you like it or not. The governing party will have preponderance as far as the senators and M.P. on the committee are concerned. That's the way things are. Furthermore, the minister will have his say about the procedures used by the review committee. I am merely trying to give you an idea of the public's concerns about this Bill, which in general has been well received. Canada must have a security defence system like all self-respecting countries have. That's clear. This committee must be free from any political interference. Is this possible and feasible? At the very least, I would hope so.

Mr. Tremblay: There is something I understand and at the same time, don't understand. I understand that you are concerned about political interference in the management of the Service. At the same time, I say that we do not fully trust our parliamentary system. And this I fail to understand. The people sitting in Parliament are the elected representatives of our parliamentary system of government. In my mind, they are the supreme authority of the country. They are accountable to the people. The three judges who could eventually be instated on this committee would not, clearly, be politically responsible people. Should we assign ultimate responsibility to people such as this? The message of the Bar Association is very clear. We must have faith in our parliamentary system of government. I contend that it is through measures such as those proposed here that we discredit ourselves. Parliamentarians are highly credible individuals.

Senator Deschatelets: Therefore, you want no political interference whatsoever throughout the entire system. Is that correct?

Mr. LeBel: On that subject, I would nevertheless like to clarify my position, even though I feel that political interference, even in the everyday sense of the word, is undesirable where a service such as this is concerned. I feel that the security function is essentially a political function. What's involved here is in effect maintaining State security. That is why we are suggesting that the Minister maintain a certain measure of authority over the Service. He is accountable to the House, to his colleagues in Cabinet and to the voting public. We would prefer to have this Minister, who is accountable to the public, also exercise authority over the Service. It is one area where one must accept the concept of responsibility and political power.

Senator Deschatelets: In your opinion, what type of relationship will exist between the Minister and the Review Committee?

Mr. LeBel: As mentioned in the Bill, as far as relations between the Committee and the Director are concerned, the Review Committee would have the authority to intervene from time to time to prevent or control what could be viewed as abuses and so forth. It would be responsible from drawing up the activity reports of this special organization which comes under the jurisdiction of the Security Service, whether it be the the authority of the Minister or the Director. Its role would be to advise, conduct reviews and draw up reports.

[*Text*]

Le sénateur Deschatelets: Est-ce que le comité de surveillance ferait rapport au ministre ou au Parlement?

M. Tremblay: Aux deux.

Le sénateur Deschatelets: En même temps?

M. Tremblay: Oui.

Le sénateur Frith: Monsieur le président, j'ai certaines questions dans le contexte de l'expertise de nos témoins qui sont des avocats. Je n'ai aucune difficulté à exprimer ma question brièvement, mais quant à la réponse, cela peut constituer un problème. Alors je toucherai le sujet brièvement et vous pourrez réagir. Premièrement, j'aimerais discuter de votre attitude en ce qui concerne le rapport McLeod, car si j'ai bien compris, il y a une division à ce sujet. Le rapport McLeod est d'avis que l'article 21 exprime bien le sens de la loi tel qu'il existe maintenant. C'est l'opinion de la Commission McLeod. Ce n'est pas l'opinion de tout le monde. Comme nous le disons en anglais: «That's another show.» A tout événement, en général, il existe peut-être une bonne raison pour ne pas continuer avec tout cela. Nous avons obtenu une clarification de votre position en ce qui concerne l'article 21. Je pense qu'il ne s'agirait que d'avocasseries si l'on continuait à comparer l'opinion de McLeod et celle de d'autres personnes. Au sujet de l'article 12, si nous ajoutons une expression comme «une épreuvé», est-ce qu'il faut que les activités soient contre les intérêts du Canada ou quelque chose comme cela? Est-ce que cela ajoute un élément désirable? Évidemment, si vous n'avez pas réfléchi à la question que je vous pose, vous pouvez nous le dire et nous envoyer une opinion écrite à ce sujet.

M. LeBel: Si on ajoutait, dans votre esprit, à l'article 12 ...

Le sénateur Frith: La divulgation doit être contre les intérêts du Canada, c'est-à-dire ajouter une autre épreuve.

Mlle Vadboncœur: A l'article 12, on a déjà un texte qui est suggéré.

Le sénateur Frith: Oui, je l'ai lu dans votre mémoire. C'est un autre point. Je veux obtenir votre réaction, à savoir si on peut améliorer cet article, en ajoutant une expression différente.

M. LeBel: A quel endroit dans cet article?

Le sénateur Frith: On peut non seulement l'ajouter comme une épreuve,—quel est donc le libellé exact? A tout événement, vous n'avez pas de réaction sur le champ?

M. LeBel: Ce que j'essaie de comprendre, c'est à quel article ce serait rattaché?

Le sénateur Frith: Le résultat, peu importe la façon de l'exprimer, est d'ajouter un autre test, une autre épreuve. Ce n'est pas seulement le fait d'avoir un agent et qu'on ait donné certains renseignements, mais également c'est que cela doit être contre l'intérêt du Canada.

Mlle Vadboncœur: Qui va juger de cela?

Le sénateur Frith: Le même tribunal qui juge la situation actuellement; d'accord?

[*Traduction*]

Senator Deschatelets: Would the Review Committee report to the Minister or to Parliament?

Mr. Tremblay: To both.

Senator Deschatelets: At the same time?

Mr. Tremblay: Yes.

Senator Frith: Mr. Chairman, I have a few questions I would like to ask our witnesses, considering their legal expertise. My questions will be brief, but I cannot guarantee that the answers will be. First of all, I would like to discuss your views on the McLeod report, since I gather that you are somewhat divided on it. The McLeod report agrees that clause 21 of the Bill, as it now stands, expresses clearly the intent of the legislation. That's the opinion of the McLeod Commission. Not everyone agrees with this. In any event, generally speaking, there is perhaps a good reason not to proceed any further. You have clarified your position on clause 21. I think that we would be merely indulging in legal wrangling if we continued to compare your views with those of the McLeod Commission and others. As far as clause 12 is concerned, if we were to add a requirement to the effect that the activities must be counter to Canada's interests or some such thing, would this be a desirable thing? Of course, if you haven't given any thought to this, you could think about it and send us your answer in writing.

Mr. LeBel: You say that if we were to include in clause 12 ...

Senator Frith: That the disclosure must go against Canada's interests, that is add another requirement or test.

Miss Vadboncoeur: We have already suggested a modified version of clause 12.

Senator Frith: Yes, I read your proposed version in your brief. What I would like is your reaction as to whether this clause could be improved by adding another requirement.

Mr. LeBel: Where exactly in the clause would you like the addition to be made?

Senator Frith: It could be added simply as another requirement. What wording would you propose then? In any event, you have nothing to propose at this time?

Mr. LeBel: I'm trying to understand what clause it would be attached to?

Senator Frith: It matters little how we word it, the result would be to add another requirement. It's not simply a question of or the fact of having an agent who disclosed certain information, but also the fact that this disclosure is not in Canada's interest.

Miss Vadboncœur: And who will decide whether or not it is?

Senator Frith: The same court that now rules on such questions. Wouldn't you say so?

[*Text*]

Mlle Vadboncœur: D'accord.

Le sénateur Frith: En ce qui concerne les tests pour les mandats à l'article 22, vous avez proposé une suggestion à l'effet que nous pourrions ajouter les épreuves et les tests qui se retrouvent à l'article 178, 12?

M. Tremblay: Oui.

Le sénateur Frith: Est-ce que votre réaction est à l'effet que cela en demande trop?

M. LeBel: Quant à moi, j'estime que ces tests que l'on retrouve à l'article 178, 12 constitueraient une amélioration et une précision aux dispositions actuelles.

Le sénateur Frith: C'est votre recommandation que nous étudiions ce point de l'article?

M. LeBel: Il me semble que nous avons avantage à ne pas laisser ce sujet uniquement au pouvoir réglementaire, mais plutôt à le définir dans la loi ou de le laisser aux règles de pratique.

M. Tremblay: Monsieur le président monsieur le sénateur Frith, tantôt nous vous avons référé au rapport McLeod uniquement parce qu'il définit, expose le contenu de cette notion d'immunité.

Cela ne voulait pas dire que nous souscrivions à la totalité du rapport McLeod.

Le sénateur Frith: Le comité vous remercie de votre exposé au sujet de l'article 21, comme moyen de défense, etc. Je vous remercie beaucoup.

The Deputy Chairman: On behalf of the committee, I want to express our thanks to you. As I indicated earlier, your brief raises many interesting issues, and it will be carefully considered by the committee. If you have anything further to add to it, we will be glad to hear from you.

Could I have a motion to append to the proceedings of today's date the brief of the Québec Bar Association?

Senator Riley: I so move, Mr. Chairman.

The Deputy Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

(*For brief see appendix "16-A", p. A:1.*)

The Deputy Chairman: Honourable Senators, we will hear now from the representatives of the Canadian Jewish Congress. On my immediate right is Mr. Milton Harris, the President of the Canadian Jewish Congress.

Having read your brief, I can say personally—and I think it would be endorsed by members of the committee—that it is a very carefully prepared submission and one which, I think, will be most helpful to us. The fact that you have gone to the trouble of rewording some of the clauses of the bill—something not normally done by those who present briefs to us—is most helpful, and I think I can also express the appreciation of the committee that you have done so. You have managed to zero in on some key issues that are of real concern to the committee.

[*Traduction*]

Miss Vadboncœur: Yes, I suppose so.

Senator Frith: As for the requirements relating to the warrants in clause 22, you have suggested that the requirements contained in section 178(12) be added.

Mr. Tremblay: That's correct.

Senator Frith: Don't you think that that would be a little too much?

Mr. LeBel: In my opinion, I feel that the requirements contained in section 178(12) would be an improvement on the current provisions.

Senator Frith: Then you recommend that we consider this point in the clause?

Mr. LeBel: It seems to me that it would be to our advantage not to leave this matter solely to the regulatory bodies, but rather to define it in the legislation or leave it to the rules of procedures.

Mr. Tremblay: Mr. Chairman, earlier we referred to the McLeod Commission report only because it defined the concept of immunity.

This did not mean that we agreed with the totality of the report.

Senator Frith: The committee thanks you for expressing your views and for your presentation on clause 21. Thank you very much.

Le vice-président: Permettez-moi de vous remercier au nom du Comité. Comme je l'ai dit plus tôt, votre mémoire soulève de nombreuses questions intéressantes et le Comité l'étudiera attentivement. Si vous avez autre chose à ajouter, nous serons heureux de vous entendre.

Quelqu'un veut-il proposer que le mémoire de l'Association du Barreau du Québec soit joint en appendice aux délibérations d'aujourd'hui?

Le sénateur Riley: Je le propose, monsieur le président.

Le vice-président: D'accord?

Des voix: D'accord.

(*Pour le mémoire, voir l'appendice «16-A», à la page A:1.*)

Le vice-président: Honorables sénateurs, nous allons entendre maintenant les représentants du Congrès juif canadien. À ma droite se trouve M. Milton Harris, président de cette association.

Après avoir lu votre mémoire, je tiens à dire, et je crois embres du Comité partageront mon avis, que c'est un exposé soigneusement rédigé et qui nous sera des plus utiles. Je vous exprime aussi les remerciements du Comité pour avoir pris la peine de reformuler certains des articles du projet de loi, chose que font rarement ceux qui nous présentent des mémoires. Vous avez su insister sur les questions principales qui inquiètent tout particulièrement le Comité.

[*Text*]

I would ask you at this point, Mr. Harris, to introduce the other members of the delegation.

Mr. Milton Harris, President, Canadian Jewish Congress: Thank you, Mr. Chairman. It is gratifying to hear your remarks. As President of the Canadian Jewish Congress, I am very proud of the group that put together this brief, several of whom are in attendance today.

On my right is Mr. Frank Schlesinger, an attorney from Montreal, who is Vice-President of the Canadian Jewish Congress in Québec and a very well known civil rights lawyer in that province.

We also have Professor Joseph Magnet, who is a professor of law at Ottawa University; Elizabeth Wolfe, who is an attorney with the firm of McMillan Binch in Toronto; Professor Fred Zemans, who is a professor of law at Osgoode Hall, York University; and finally, Alan Rose, the Executive Vice-President.

Mr. Chairman, I will very briefly introduce the brief, following which I shall call upon my colleagues to deal with it in some detail.

I want to talk about our perspective, to begin with. The Canadian Jewish Congress has had a very long history of activity in the promotion of human rights in this country. The basis of the Jewish ethic was expressed 2,000 years ago by Hillel, who said, when asked to explain the Torah, which is the first five books of the Bible, on one foot; "Do not unto others which you would not have them do unto you; all the rest is commentary."

That is the basis, I believe, of the democratic society that we in this country live in. We in the Canadian Jewish Congress and in the Canadian Jewish community have always been in the forefront of the battle for the rights of the individual.

Our brief is a combination, actually, of two positions, both of which are explained in the introduction to the brief. First of all, we describe attacks that have been made on Jewish communities by terrorist groups in several countries of Europe in the last three or four years. As well, we address the fact that there have been public threats in the last 12 months by terrorist groups, attached generally to the PLO, threatening world Jewish communities.

As a result, our imperative is to support the establishment of an effective civilian security service acceptable to Canadians and with the balance of two competing principles, and those two competing principles, of course, were expressed by the McDonald Commission, being the obligation of the state to protect itself from threats to its existence and the rights and freedoms of the individual.

The Canadian Jewish Congress brief addresses the question of the powers of the proposed new civilian security service. To that I would add a personal comment, which is parenthetical, that being that it is clear, in my view, that any legislation setting up a security service intelligence force in this country should contain a list of exceptions to the general principles of rules of law. If that were not so, it would obviously be unnecessary to have separate legislation to establish a security service.

[*Traduction*]

Je vous demanderais maintenant, monsieur Harris, de bien vouloir présenter les autres membres de la délégation.

M. Milton Harris, président, Congrès juif canadien: Merci, monsieur le président. Vos observations nous font chaud au cœur. En ma qualité de président du Congrès juif canadien, je suis fier de l'équipe qui a préparé ce mémoire et dont plusieurs membres sont présents aujourd'hui.

À ma droite, se trouve M. Frank Schlesinger, avocat de Montréal et vice-président du Congrès juif canadien, section du Québec; spécialisé dans le domaine des droits civils il est très connu au Québec.

Nous avons ensuite le professeur Joseph Magnet, professeur de droit à l'université d'Ottawa. À ses côtés, Elizabeth Wolfe qui est avocate à l'étude McMillan Binch de Toronto; ensuite, le professeur Fred Zemans qui est professeur de droit à Osgoode Hall, université York et, finalement, M. Alan Rose, vice-président administratif.

Monsieur le président, je vais présenter brièvement le mémoire, après quoi je ferai appel à mes collègues qui pourront vous donner plus de détails.

J'aimerais d'abord expliquer notre orientation. Le Congrès juif canadien s'occupe depuis très longtemps de la promotion des droits de la personne dans ce pays. Les grands principes de l'éthique juive ont été exprimés il y a 2 000 ans par Hillel qui a dit, lorsqu'on lui demandait d'expliquer la Torah, qui comprend les cinq premiers livres de la Bible: ne faites pas à autrui ce que vous ne voudriez pas qu'on vous fit ; tout le reste n'est que commentaire.

C'est là le fondement même, à mon avis, de la société démocratique canadienne. Nous du Congrès juif et de la communauté juive du Canada avons toujours été à l'avant-garde de la lutte pour les droits de la personne.

Notre mémoire comprend en fait deux positions qui sont toutes deux expliquées dans l'introduction au mémoire. Premièrement, nous décrivons les attaques dirigées contre les communautés juives par les groupes terroristes de plusieurs pays d'Europe au cours des trois ou quatre dernières années. Ensuite, nous abordons la question des menaces publiques dirigées ces douze derniers mois par les groupes terroristes, généralement liés à l'OLP, contre les communautés juives.

Par conséquent, notre objectif prioritaire est d'appuyer la création d'un service de sécurité civil efficace acceptable aux Canadiens et propre à faire l'équilibre entre deux principes contraires, qui ont bien sûr été exprimés par la Commission McDonald, à savoir d'une part l'obligation de l'État de se protéger contre toute menace à son existence et, d'autre part, les droits et libertés de la personne.

Le Congrès juif canadien a traité dans son mémoire de la question des pouvoirs qui seront conférés au nouveau Service civil du renseignement de sécurité que l'on propose de créer. J'aimerais ajouter à cela un commentaire, à savoir qu'il est clair, à mon avis, qu'une loi visant à créer un service du renseignement de sécurité dans notre pays doit nécessairement contenir une liste d'exception aux principes généraux des règles de droit. S'il n'en était pas ainsi, il serait évidemment inutile d'avoir une loi distincte créant un service de sécurité.

[*Text*]

The Deputy Chairman: Could you elaborate on that? I see some quizzical looks on the part of some members of the committee.

Mr. Harris: Under this bill—and an example would be the allowing of intrusive techniques under clause 14, and the various other powers that are to be given to the new security service—there are general exceptions to the rules of law that we accept in this country, and, as I understand it, that is the purpose of having a separate piece of legislation to establish the security service.

Given that that is the nature of this type of legislation, we think it is easy to criticize—and it has been done continually since this bill became public—any given clause; but we have taken the position in our brief that responsible criticism and constructive criticism requires alternative construction, and that is exactly what we have done. We offer alternative wording where we suggest a clause requires amendment.

We have directed our comments to three specific areas of the proposed legislation, those being its scope, the tools available to the service, and the accountability of the service, both its public accountability and the accountability of the minister to the people of Canada through the Parliament of Canada.

My colleagues will deal with those areas in specific terms. I do not know whether questions are asked intermittently or at the conclusion of our presentation. We can take direction from you on that.

The Deputy Chairman: It can be either. There are times that senators cannot restrain themselves, in which case questions are put during the course of the presentation; but normally we have the presentation in full, followed by questions.

Mr. Harris: At this point, I shall call upon Mr. Schlesinger to proceed with his portion of the presentation.

M. Frank Schlesinger, vice-président, Congrès juif canadien: Merci monsieur le président. Monsieur le président, membres du comité, nous vous remercions de l'opportunité de venir devant vous, aujourd'hui, et de vous faire valoir notre mémoire. Comme l'a mentionné M. le président Harris, nous avons concentré nos commentaires en trois domaines spécifiques où nous croyons que le projet de loi pourrait être amélioré, sans toutefois mettre en péril les pouvoirs qui seront nécessaires au Service de sécurité.

In particular, we wish to draw attention to the definition of "threats to the security of Canada"—"menaces envers la sécurité du Canada"—in clause 2, 14(2) and 17 of the bill.

In clause 2(d) we principally object to the word "or" in the first phrase, which reads:

> (d) activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction—

[*Traduction*]

Le vice-président: Pouvez-vous nous donner d'autres explications? Je vois que certains membres du Comité saisissent mal le sens de votre propos.

M. Harris: En vertu de ce projet de loi—et prenons par exemple l'autorisation d'utiliser des techniques intrusives en vertu de l'article 14 et les divers autres pouvoirs qui sont accordés au nouveau service de sécurité—il existe des exceptions générales aux règles de droit acceptées dans ce pays et si j'ai bien compris, c'est pour cela qu'on propose de promulguer une loi distincte pour créer le service de sécurité.

Puisque c'est là la raison d'être de ce genre de loi, nous croyons qu'il est facile d'en critiquer n'importe quel article comme on l'a fait constamment depuis la présentation de ce projet de loi. Nous avons toutefois soutenu dans notre mémoire que les critiques responsables et constructives doivent s'accompagner de propositions elles-mêmes concrètes, et c'est ce que nous avons fait. Nous proposons des versions reformulées lorsqu'il nous paraît qu'un article doit être modifié.

Nous avons fait porter nos commentaires sur trois aspects précis du projet de loi, à savoir sa portée, les moyens offerts au Service et l'obligation qui lui est faite de rendre compte, d'abord au public et ensuite, par l'entremise du ministre, à la population du Canada par le biais du Parlement.

Mes collègues traiteront avec plus de détails de ces questions. Je ne sais pas si vous posez habituellement des questions au fur et à mesure ou à la fin de la présentation. Nous vous laissons le choix.

Le vice-président: L'une ou l'autre formule nous est acceptable. Parfois les sénateurs sont impatients et ils posent alors des questions pendant la présentation. Mais normalement, nous entendons d'abord l'exposé puis nous passons aux questions.

M. Harris: Je demanderais maintenant à M. Schlesinger de prendre la parole.

Mr. Frank Schlesinger, Vice-President, Canadian Jewish Congress: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Chairman, Members of the Committee, we would like to thank you for this opportunity to appear before you today and present our brief. As Congress President Harris indicated, our comments focus on three specific areas of the Bill which we feel could be improved without weakening in any way the powers which the Security Service will require.

Nous voulons tout particulièrement attirer votre attention sur la définition de «menaces envers la sécurité du Canada» que l'on trouve à l'article 2, au paragraphe 14(2) et à l'article 17 du projet de loi.

Nous nous opposons tout particulièrement à l'utilisation du «ou» dans la première partie de l'alinéa 2d) qui se lit comme suit:

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

[*Text*]

Acts which are not intended to lead to the overthrow of the constitutionally established system of government are not qualified by the word "unlawful".

It seems clear that the intent of the law is not to discourage lawful debate or lawful activities in respect of the value of existing constitutional systems. We believe the Solicitor General has already indicated that this is not the intent of the legislation. Therefore, we suggest that clause 2(d) be amended to read:

> (d) unlawful activities directed toward undermining or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of the constitutionally established system of government in Canada.

The Deputy Chairman: Did you have any reason for leaving out the word "covert"?

Mr. Schlesinger: It seems to us that the unlawful activity should be that which is envisioned by the law. The word "covert" merely means unknown or hidden. If the activity is unlawful, then it is, justifiably, the subject of scrutiny; if it is covert but lawful, we come to the question of the definition of the word "covert". We feel that the word "unlawful" is the definitive word.

The next principal comment in this portion of the brief relates to subclause 14(2), which allows the security service to keep informed about the general political, economic and social environment in Canada.

We feel it is self-evident that any person, whether a personne morale, or a corporate person, or an individual, has by law and by nature the right to keep informed. We are unclear as to why this specific statement has to be included in the legislation. We suggest, simply, that subclause 14(2) be deleted from the bill. Alternatively, if there is some objection to deleting that subclause, we feel that subclause 14(2), if it is to remain in the bill, should be made subject to subclause 14(3)—which we believe was probably the intention in the first place. Subclause 14(3), again, comes under the heading of unlawful activity.

Senator Nurgitz: And would you also exempt that from the warrant provisions?

Mr. Schlesinger: Yes. Further on in our brief, we say that clause 22 ought to be amended to include that as one of the provisions. As a matter of fact, if you turn to page 9 of the brief, you will see that it says that clause 22 should be amended to add subclause 14(2) to the list of exempted sections. If the right to seek a warrant for the use of intrusive techniques is not restricted to unlawful activities, it gives a rather free licence to the security service, which I do not think is the intention of the legislation.

Subclause 14(3) states that the service is not authorized to investigate lawful protesters. The wording is perhaps deliberately unclear—or perhaps not so. In any event, while it may be a tautology that it is prohibited, we feel that the corollary should be made specific in law stating that it is prohibited to investigate lawful activities.

[*Traduction*]

Les actions qui ne visent pas à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ne sont pas visées par le terme «illicites».

Il semble évident que la loi n'a pas pour but de décourager le début ou les activités licites touchant la valeur des régimes constitutionnels existants. Nous croyons que le Solliciteur général a déjà indiqué que ce n'est pas là le but de la loi. Nous proposons donc que l'alinéa 2d) soit modifié comme suit:

> *d*) les activités illégales qui visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement.

Le vice-président: Pourquoi avez-vous décidé de supprimer le mot «cachées»?

M. Schlesinger: Nous estimons que la loi doit porter sur les activités illicites. Le mot «cachées» signifie simplement dissimulées ou inconnues. Si ces activités sont illicites, elles doivent donc faire l'objet d'une enquête, mais s'il s'agit d'activités cachées qui sont licites, il faut se demander quelle est la définition du mote «cachées». A notre avis, le mot «illicite» est celui qui convient.

Cette partie du mémoire aborde ensuite le paragraphe 14(2) qui permet au Service de sécurité de se tenir au courant de la conjoncture politique, économique et sociale du Canada.

Il va sans dire qu'une personne, qu'il s'agisse d'une personne morale, d'une société ou d'un particulier, a le droit naturel de se tenir au courant de ce qui se passe dans son pays. Nous nous demandons pourquoi ce droit doit être réaffirmé dans cette loi. Nous proposons que le paragraphe 14(2) en soit supprimé. S'il y a quelque raison pour ne pas le faire, nous jugeons que ce paragraphe doit être lié au paragraphe 14(3), ce qui était sans doute l'intention première. Le paragraphe 14(3) porte toujours sur les activités illicites.

Le sénateur Nurgitz: Et vous voudriez que les dispositions concernant les mandats ne s'appliquent pas non plus à ce paragraphe?

M. Schlesinger: Oui. Nous disons plus loin dans notre projet de loi que l'article 22 devrait être modifié en conséquence. Enfin, si vous regardez la page 9 du mémoire, vous verrez que nous affirmons que le paragraphe 22 devrait être modifié afin qu'on ajoute le paragraphe 14(2) à la liste des articles exemptés de son application. Si le droit d'obtenir un mandat permettant de faire usage de techniques de surveillance intrusives ne se limite pas aux activités illicites, on donnerait ainsi au Service de sécurité des pouvoirs trop étendus, ce qui n'est pas, je crois, l'intention du projet de loi.

Le paragraphe 14(3) stipule que le Service n'est pas autorisé à faire enquête sur les activités légitimes de protestation. Le libellé du paragraphe est peut-être délibérément vague. Quel que soit le cas, même s'il serait peut-être redondant de dire qu'il est interdit au Service de le faire, nous croyons qu'il est

[*Text*]

On page 9 of the brief we set out alternative wording for subclause 14(3).

Finally, we feel that clause 17, for the purpose of providing security assessments, should be made subject to the prohibition of subclause 14(3), which limits such investigations to unlawful activities.

It is our feeling that with these limitations to the scope of the bill, individual liberties, without causing severe damage to the intent of the legislation, could be much better protected in Canada.

Mr. Harris: Elizabeth Wolfe will speak to the next part of the brief, which deals with clauses 21 and 22 of the bill.

Ms. Elizabeth Wolfe, Counsel, Canadian Jewish Congress: We have focused particularly on clauses 21 and 22 as a basis for discussion in light of our concern with respect to the extraordinary powers proposed to be given to the agency under these clauses and the lack of the ordinary Criminal Code safeguards.

I premise my comments by saying that we have focused on these two specific clauses, rather than dealing with each particular clause of the bill that might be subject to criticism and amendment. Certainly the comments that have been included in the brief would be equally applicable to a number of other clauses, which I know have been dealt with at some length in some of the other submissions to the committee.

The recommendations with respect to clauses 21 and 22 make certain assumptions. First, the assumption is made that this bill is premised on a separation of law enforcement procedures from the surveillance function. It is also premised on the assumption that there will be co-operation between the two bodies performing those functions.

I say this because our recommended amendments are intended to deal with the situation where a civilian security force is primarily involved in investigative activities, as opposed to law enforcement activities or any activities directed toward deterring, preventing, or countering the acts which may constitute the security threat.

In that context, the Canadian Jewish Congress is of the view that there should rarely be the need for the exercise of the kind of extra-legal activities which are contemplated by this bill. We do recognize, however, that in some circumstances effective investigation may require employees of the service to breach certain laws in existence for the public. We therefore recognize a limited need to sanction what would otherwise be unlawful activity. However, we are concerned that the employees of the service should not be seen to be above the law and that illegal activities, as they are currently understood, should continue to be recognized as illegal.

In that context, we have redrafted subclause 21(1). This subclause, as prepared in the draft, contemplates what may be seen as a blanket authorization for members of the service to undertake whatever activities they deem reasonably necessary

[*Traduction*]

nécessaire que le projet de loi stipule clairement qu'il est interdit au Service de faire enquête sur des activités légitimes.

A la page 9 du mémoire, nous proposons un autre libellé pour le paragraphe 14(3).

Finalement, nous estimons que les évaluations de sécurité dont il est question au paragraphe 17 doivent, comme pour celles du paragraphe 14(3), se limiter aux activités illicites.

Nous sommes d'avis qu'en prévoyant ces limites, à la portée du bill, les libertés individuelles seraient mieux protégées au Canada sans que l'intention du projet de loi ne soit touchée.

M. Harris: Mme Elizabeth Wolfe nous présentera la prochaine partie du mémoire qui porte sur les articles 21 et 22 du projet de loi.

Mme Elizabeth Wolfe, conseiller juridique, Congrès juif canadien: Nous avons concentré nos commentaires sur les paragraphes 21 et 22 en tenant compte des pouvoirs extraordinaires qu'on se propose d'accorder au Service et de l'absence des restrictions normales qui figurent dans le Code criminel.

Nous avons décidé de nous concentrer sur ces deux paragraphes plutôt que d'aborder chacun des articles du projet de loi qui exigeraient des modifications. Les observations qui figurent dans le mémoire s'appliqueraient tout aussi bien à plusieurs autres paragraphes, mais je sais qu'ils ont été étudiés en détail dans d'autres mémoires présentés au Comité.

Les recommandations que nous proposons au sujet des paragraphes 21 et 22 se fondent sur certaines prémisses. Premièrement, nous présumons que le projet de loi vise à établir une distinction entre les procédures d'application de la loi et la fonction de surveillance et que les deux organismes qui rempliront ces fonctions collaboreront entre eux.

Je vous le fais remarquer parce que les amendements que nous proposons se fondent sur le fait qu'un service de sécurité civil sera surtout chargé de mener des enquêtes par opposition aux activités d'application de la loi et à celles visant à empêcher, prévenir ou contrer des actes qui pourraient constituer une menace à la sécurité.

Dans ce contexte, le Congrès Juif canadien estime que le Service de sécurité aurait rarement besoin d'exercer les activités parajuridiques dont il est question dans le projet de loi. Nous reconnaissons toutefois que dans certaines circonstances il peut être nécessaire pour mener des enquêtes que les employés du service violent certaines lois que le grand public est tenu de respecter. Nous reconnaissons donc au service un besoin limité d'enfreindre certaines lois dans des cas particuliers. Cependant, nous ne voulons pas que les employés du Service s'estiment au-dessus de la loi car il nous semble essentiel que l'on continue de considérer comme illégales les activités qui le sont.

Voilà pourquoi nous proposons un nouveau libellé pour le paragraphe 21(1). Ce paragraphe semble autoriser les membres du Service à accomplir tous les actes qui leur semblent nécessaires d'accomplir dans l'exercice de leurs fonctions.

[*Text*]

to enable them to carry out their duties. It is our view that it is neither realistic nor reasonable to assume that employees of any security service would impose limits on themselves when given a virtually unrestricted range of activity.

The recommendation that we propose in our redraft of subclause 21(1) parallels sections 25 and 26 of the Criminal Code. It is designed to provide similar kinds of limited sanctions for members of the service. Specifically, subclause 21(1), as reworded, would provide as follows:

> 21(1) Subject to section 22, the Director and employees are, if they act on reasonable and probable grounds, justified in doing what they are required and authorized to do to perform the duties and functions of the Service under this Act.

I should emphasize that subclause 21(1) would be explicitly made subject to clause 22. Nothing in clause 21, under ordinary circumstances, would authorize an employee to do any act for which a warrant is required without first obtaining that warrant.

As I indicated earlier, we recognize that in certain instances it may not be possible to obtain that warrant, and it is for that reason that we include in our brief a new draft subclause 21(2), which provides as follows:

> 21(2) The Director and employees are not justified, for the purposes of subsection (1), in taking action for which a warrant is required—without first obtaining such warrant, except in circumstances of emergency—

And those circumstances would be defined by general direction prepared by the minister under subclause 6(1).

We also include a subclause 21(3) comparable to section 26. Having recognized that in certain emergency situations limited breaches might be necessary, subclause 21(3) would serve to define narrowly the scope in respect of such activities. The new subclause 21(3) sets out criminal responsibility for any action taken by the director or employees in excess of their authority according to the nature and the quality of the act that constitutes the excess. That subclause is directly parallel to section 26 of the Criminal Code and provides expressed criminal responsibility where members of the service have gone beyond the scope of their authority.

One example comes to mind: if in the course of its operation the service placed an informant in an organization in the course of which placement the informant became involved in certain illegal or unlawful activities of that organization, the question would arise whether that member of the service could be or should be criminally responsible for acts undertaken in the course of carrying out his or her responsibilities.

I do not propose to answer that question; I merely draw it to your attention.

The wording that we suggest would, if a court of law determined that such action was in excess of what was reasonably necessary for the carrying out of the activities authorized by the legislation, provide for criminal responsibility, rather than specifically sanctioning those acts, regardless of their

[*Traduction*]

Nous estimons qu'il n'est pas réaliste ni raisonnable de croire que les employés d'un service de sécurité s'imposeront eux-mêmes des limites lorsqu'on les autorise à faire presque n'importe quoi.

Nous nous sommes inspirés pour rédiger notre paragraphe 21(1) des articles 25 et 26 du Code criminel. Ces articles visent essentiellement à accorder aux policiers certains pouvoirs restreints dans ce domaine. Voici le libellé que nous proposons pour le paragraphe 21(1):

> 21(1) Sous réserve de l'article 22, le directeur et les employés sont, s'ils agissent sur des motifs raisonnables et probables, fondés à accomplir ce qui leur est enjoint ou permis pour exécuter les fonctions du Service en vertu de la présente loi.

Je dois souligner que le paragraphe 21(1) doit s'interpréter sous réserve du paragraphe 22. Rien dans le paragraphe 21 n'autorise dans des circonstances normales, un employé à accomplir un acte pour lequel il serait normalement tenu d'obtenir un mandat.

Comme je l'ai déjà mentionné, nous reconnaissons que dans certaines circonstances il est parfois impossible d'obtenir un mandat et c'est pourquoi nous proposons dans notre mémoire un nouveau paragraphe 21(2) qui stipulerait:

> 21(2) Aux fins du paragraphe (1), le directeur et les employés ne sont pas fondés à prendre les mesures pour lesquelles un mandat est nécessaire conformément à l'article 22 sans obtenir d'abord ce mandat, sauf dans les cas d'urgence . . .

Et ces cas seraient définis dans les instructions générales données par le ministre conformément au paragraphe 6(1).

Nous proposons également un paragraphe 21(3) semblable à l'article 26. Ayant reconnu qu'il est nécessaire dans certains cas d'urgence d'enfreindre la loi, le paragraphe 21(3) servirait à définir exactement dans quel cas cela s'impose. Le nouveau paragraphe 21(3) rend coupable d'une infraction criminelle le directeur ou les employés du Service si ceux-ci outrepassent les pouvoirs qui leur sont accordés. Ce paragraphe s'inspire directement de l'article 26 du Code criminel qui rend responsable d'une infraction criminelle les membres des forces policières qui ont outrepassé leur pouvoir.

Un exemple vient à l'esprit. Pensons un instant à ce qui se passerait si dans le cours d'une enquête le Service plaçait un informateur au sein d'un organisme et que celui-ci doive accomplir certains actes illégaux. La question se poserait de savoir si ce membre du Service doit être tenu criminellement responsable des actes qu'il a posés en exécutant ses ordres.

Je ne me propose pas de répondre à cette question, mais je voudrais simplement attirer votre attention sur un cas qui risque de se produire.

Selon le libellé que nous proposons, un tribunal serait tenu de reconnaître quelqu'un coupable d'une infraction criminelle s'il s'avérait qu'il avait accompli des actes illicites qui n'étaient pas absolument nécessaires dans l'exercice de ses fonctions.

[*Text*]

nature and quality, as would be possible under the present wording of the bill.

The Deputy Chairman: In your proposed subclause 21(2) you suggest that nothing should be done without first obtaining a warrant except in circumstances of emergency "as defined by general direction issued under subsection 6(1)".

Aren't you concerned that such a general direction would be so broad and all-encompassing that it could weaken the very thing you are trying to protect?

Ms. Wolfe: It has the potential to do so, yes. The definition of "emergency" will have to be a matter of some determination by the minister, perhaps in conjunction with the review committee. We grappled with the question of whether there should be any circumstances under which the employees of the service should be entitled to operate without a warrant—

Mr. Harris: But the general direction is that contemplated under subclause 6(1).

Ms. Wolfe: That is right.

The Deputy Chairman: But the general direction could cover a wide range of activities of the service. If the minister were to issue a general direction as to what can be done that would otherwise be illegal, it might be so general that it could encompass many different situations.

Ms. Wolfe: It is our feeling that that should be made as specific and as limited as possible.

Senator Nurgitz: At an earlier meeting there was some question raised as to the impracticality of having only federal court judges issuing warrants. The point was made that restricting it to federal court judges would place an agent in the city of Vancouver in a time-bind. As you know, the federal court judges sit here in Ottawa.

The answer given at that time—and I believe it was by the Solicitor Gen himself—was that those situations simply do not arise; that is, they are never faced with a four-hour time-bind, or a three-hour time-bind, or a 15-minute time-bind.

We raised that with the view to expanding the list of judicial officers who could issue warrants to include, for example, the superior court judges of the provinces, or some of them, and we were told that it simply wasn't necessary. If that is not necessary, one begins to wonder why you need to even start venturing on these special emergency provisions, when we are told that there are no emergencies.

Ms. Wolfe: I am in agreement with you. I have difficulty conceiving of a situation where such emergency powers might be necessary. This subclause was added to provide a certain leeway. In other words, if it were strongly felt that in certain situation that leeway should be available, then it should be very strictly defined and determined by general direction to limit strictly the availability of that kind of power. In our discussions, we had great difficulty conceiving of a situation where such emergency powers would arise.

[*Traduction*]

Toutefois le projet de loi actuel permet de sanctionner ces actes sans tenir compte de leur nature et de leur caractère.

Le vice-président: Selon le paragraphe 21(2) que vous proposez, aucune mesure ne devrait être prise avant l'obtention d'un mandat sauf dans des cas d'urgence «définis dans les instructions générales données conformément au paragraphe 6(1)».

Ne craignez-vous pas que ces instructions soient tellement vagues et générales qu'elles ne permettent pas de corriger la situation que vous déplorez?

Mme Wolfe: En effet. Il faudra que le ministre, peut-être en collaboration avec le comité de surveillance, définisse clairement ce qu'on entend par «cas d'urgence». Nous nous sommes demandé si effectivement certaines circonstances peuvent exiger que les employés du Service prennent certaines mesures sans d'abord obtenir un mandat . . .

M. Harris: Mais l'intention visée est la même que celle du paragraphe 6(1).

Mme Wolfe: C'est exact.

Le vice-président: Mais cela pourrait couvrir une vaste gamme des activités du Service. Si le ministre donnait des instructions générales au sujet d'activités qui seraient normalement considérées comme illégales, ces instructions risquent d'être tellement vagues qu'elles pourraient s'appliquer à de nombreuses situations.

Mme Wolfe: Nous voudrions qu'elles soient aussi précises et restreintes que possible.

Le sénateur Nurgitz: Lors d'une réunion précédente, on a fait ressortir que le fait que seuls les juges de la Cour fédérale peuvent émettre des mandats risque de poser certaines problèmes en particulier dans le cas d'agents qui se trouveraient à Vancouver. Comme vous le savez, les juges de la Cour fédérale siègent à Ottawa.

Je crois que le Solliciteur générale lui-même nous a répondu que des cas de ce genre ne se produisaient pas; c'est-à-dire que le délai n'est jamais de quatre heures, de trois heures ou de quinze minutes.

Nous nous étions demandé s'il ne conviendrait pas de donner également aux juges des cours supérieurs provinciales, ou à certains d'entre eux, le droit de délivrer des mandats, mais on nous a répondu que cela n'était pas nécessaire. Si tel est le cas, on se demande pourquoi il faut prévoir des dispositions s'appliquant à des cas d'urgence lorsqu'on nous dit qu'il n'en existe pas.

Mme Wolfe: Je suis complètement d'accord avec vous. Je ne vois pas dans quelles circonstances ces pouvoirs d'urgence seraient nécessaires. On a ajouté ce paragraphe pour accorder au Service une certaine latitude. Autrement dit, si certaines circonstances justifiaient le recours à ce pouvoir, il faudrait nettement le définir et en limiter strictement l'usage par une directive d'ensemble. Quand nous avons discuté de la question, nous avons eu beaucoup de mal à trouver un exemple où l'utilisation de ce pouvoir se justifierait.

[*Text*]

Mr. Harris: As I understand the thinking behind this, it is that there would not be immunity in that particular situation, but a defence of reasonable and probable grounds given.

Senator Nurgitz: You would be relying on what Mr. McMurtry called "prosecutorial discretion". That is what you would be relying upon, and that is the existing law of the land in respect of peace officers basically.

Mr. Harris: Not just peace officers. As I understand section 25 of the Criminal Code, it doesn't just refer to peace officers.

Senator Nurgitz: Well, it makes peace officers of a wide range of people, from migratory bird officials to customs officers, to mayors and reeves, and everyone except the president of your organization.

Mr. Harris: I am disappointed to hear that.

Senator Nurgitz: Well, we are moving an amendment to that, Mr. Harris! In your rewriting of clause 21, the present subclause 21(2) does not reappear. Is that right?

Ms. Wolfe: It does, Senator. If you turn to page 13 of the brief, you will see that we state that the existing subclause 21(2) should be restated as subclause 21(4).

Senator Nurgitz: But you do not touch it otherwise; is that correct?

Ms. Wolfe: I assume you are dealing with the reporting provisions.

Senator Nurgitz: Yes.

Ms. Wolfe: Yes. I was going to add that there will have to be complementary amendments made to the bill to make specific provision for the reporting of any law-breaking instances and to provide for the availability of prosecution and procedures to institute that prosecution.

Senator Nurgitz: You would have no objection, then, to the director, where he identifies a breach of the law, not only notifying whoever it is he notifies under subclause 21(2) but the provincial attorney general in the province in which the offence took place?

Ms. Wolfe: I do not think we would have any objection to that at all. It is important to introduce into the legislation a formalized procedure for dealing with situations where breaches are found.

Senator Nurgitz: Yes. Otherwise, as I read this, there would be a breach of the law, and everyone would tell everyone within the service but no one would tell anyone who could do something about it.

Ms. Wolfe: The next issue raised in the brief relates to clause 22. The brief deals with more specific recommendations to limit the circumstances where illegal activities sanctioned under clause 22 might be available. We also deal with the nature and the scope of those activities in circumstances where they might be sanctioned by warrant.

In order to limit the availability of intrusive techniques, to minimize the risk of intrusion on privacy and violation of civil rights, we propose a number of amendments to clause 22.

[*Traduction*]

M. Harris: Si je vous comprends bien, les employés du Service ne pourraient pas invoquer l'immunité dans ces cas, mais seulement des motifs raisonnables et probables de croire que la sécurité était menacée.

Le sénateur Nurgitz: Vous vous en remettriez à ce que M. McMurtry appelle la «discrétion de la Couronne». C'est d'ailleurs ce qui se passe au Canada pour les agents de la paix.

M. Harris: Pas seulement pour les agents de la paix. L'article 25 du Code criminel ne s'applique pas seulement à eux.

Le sénateur Nurgitz: On range dans la catégorie des agents de la paix une foule de personnes allant des agents du Service canadien de la faune à ceux des douanes, aux maires et aux échevins, c'est-à-dire presque tout le monde sauf le président de votre association.

M. Harris: Vous m'en voyez désolé.

Le sénateur Nurgitz: Nous proposerons un amendement pour remédier à cela, monsieur Harris. Vous avez supprimé le paragraphe (2) de l'article 21, n'est-ce-pas?

Mme Wolfe: Non, sénateur. A la page 13 du mémoire, vous verrez le paragraphe 21(2) est repris sous le nº 21(4).

Le sénateur Nurgitz: Mais vous n'y avez apporté aucune modification, n'est-ce pas?

Mme Wolfe: Je suppose que vous traitez des dispositions sur l'obligation de faire rapport.

Le sénateur Nurgitz: C'est cela.

Mme Wolfe: J'allais dire qu'il y aura d'autres modifications à apporter au projet de loi pour inclure une disposition précise sur le rapport de toute infraction, et pour prévoir la possibilité d'intenter des poursuites ainsi que la façon de le faire.

Le sénateur Nurgitz: Vous ne vous opposeriez donc pas à ce que le directeur, quand il constate une violation de la loi, informe non seulement quiconque il doit aviser aux termes du paragraphe 21(2), mais aussi le procureur général de la province où l'infraction a été commise?

Mme Wolfe: Je pense que nous ne nous y opposerions pas le moindrement. Il importe que le texte de loi définisse une procédure officielle à suivre quand on constate des infractions.

Le sénateur Nurgitz: Autrement, selon ce que je peux lire ici, il y aurait infraction, et quiconque le raconterait à tout le monde à l'intérieur du service, mais personne ne le dirait à quelqu'un qui pourrait faire quelque chose à ce sujet.

Mme Wolfe: L'autre question abordée dans le mémoire a trait à l'article 22. Le mémoire porte sur des recommandations plus précises qui visent à définir les cas où l'on pourrait recourir aux activités illégales sanctionnées à l'article 22. Nous traitons aussi de la nature et de l'étendue de ces activités dans les cas où elles peuvent être sanctionnées par voie de mandat.

Afin de limiter l'accès aux techniques d'intrusion, de réduire le risque d'intrusion dans la vie privée et de violation des droits civils, nous proposons un certain nombre de modifications à

[*Text*]

First, we recommend that there be a threshold test required to be met in order to obtain a warrant, and we would suggest that something similar to that proposed by the McDonald Commission be adopted, that being that the threat must be of sufficiently serious proportion to justify encroachment on individual privacy. The warrant should not be used as an excuse to go on a fishing expedition.

We also recommend that the judge hearing the application for the warrant shall be satisfied on a number of things in order to meet that threshold test: that the person to be under surveillance is either a security threat himself or is likely to have contact with persons who might be a security threat and who might pose a risk to the security interests of Canada, or a person who might assist in such a security threat. All of those tests should be found strictly within the amended definition of "security threat" which we propose. Again, it may be that a "probable cause" test should be implemented.

Further, the judge should be satisfied that the intrusive technique proposed is the only way to obtain the information sought and that non-intrusive techniques have been used and failed, or would fail if implemented.

We also suggest that the reason for the warrant for a particular investigation be articulated to the judge and that the judge be advised if there has been a prior application and the status of that application; that is, whether it has expired or whether it was refused.

In addition, the judge should be advised of the necessity for the warrant for the use of intrusive techniques and a consideration of other procedures that might be available. Also, the urgency and the practicality of the intrusive technique should be considered, as well as the value of the information likely to be obtained.

We further suggest that the intrusive techniques shall be authorized only as required. They should be authorized with reference to the seriousness of the perceived threat and the specific intrusive techniques permitted by the warrant.

We have considered the use of tax returns and other confidential records and suggest that they only be available when the threshold tests which I have already described have been met and when those documents or records show or are likely to show a link between the security threat and the target of the investigation. In this case, it should be made apparent prior to the use of those returns that some substantial additional information would be made available through their use.

We have also suggested that there should be restraints with respect to the use of such documents for the purposes of the legislation. These restraints would apply to disclosure of those records, and the maintenance of those records by the security service.

With respect to the warrants themselves, we suggest that the time for the warrant be limited, rather than indefinite as is

[*Traduction*]

l'article 22. D'abord, nous recommandons qu'il y ait un critère minimal à respecter pour obtenir un mandat, quelque chose du genre de ce que proposait la Commission McDonald, à savoir que la menace doit être d'une nature suffisamment grave pour justifier l'intrusion dans la vie privée des gens. Le mandat ne devrait pas être utilisé comme excuse pour effectuer des descentes.

Nous recommandons aussi que le juge à qui est présentée la demande de mandat soit convaincu d'un certain nombre de choses pour que ce critère soit respecté: à savoir que la personne à surveiller représente elle-même une menace à la sécurité ou qu'elle est susceptible d'entrer en contact avec des personnes qui pourraient constituer une menace à la sécurité et qui pourraient présenter un risque pour les intérêts du Canada, ou encore s'il s'agit d'une personne qui pourrait collaborer à l'exécution d'une telle menace à la sécurité. Tous ces critères doivent se trouver tels quels dans la définition modifiée de «menace envers la sécurité» que nous proposons. A nouveau, il y a probablement lieu d'adopter un critère de «cause probable».

En outre, le juge doit avoir la conviction que la technique d'intrusion proposée est la seule façon d'obtenir les renseignements voulus, et que des techniques non intrusives ont déjà été utilisées et qu'elles ont échoué, ou qu'elles échoueraient si on les essayait.

Nous proposons aussi que soit exposée au juge la raison pour laquelle on demande un mandat en vue de la tenue d'une enquête précise, et que le juge soit informé de l'existence éventuelle d'une demande antérieure et du sort qui lui a été réservé. C'est-à-dire, si la demande est périmée ou si elle a été refusée.

Par ailleurs, le juge doit aussi être au fait de la nécessité du mandat demandé pour recourir à des techniques d'intrusion, et étudier d'autres techniques possibles. Il y a aussi lieu d'étudier l'urgence et le caractère pratique de la technique d'intrusion, de même que la valeur des renseignements qu'on pourrait ainsi obtenir.

Nous proposons que les techniques d'intrusion ne soient autorisées que dans la mesure où elles sont nécessaires. Elles devraient l'être en fonction de la gravité de la menace perçue, et le mandat doit permettre des techniques d'intrusion précisément définies.

Nous avons envisagé le recours aux déclarations d'impôt sur le revenu et à d'autres documents confidentiels, et proposons de ne les utiliser que si est respecté le critère minimal que j'ai déjà décrit, et dans les cas où ces documents montrent ou sont susceptibles de montrer qu'il existe un lien entre la menace à la sécurité et l'objectif de l'enquête. Dans ce cas, il doit ressortir, avant qu'on se serve de ces déclarations, que certains autres renseignements d'importance seraient obtenus de cette façon.

Nous proposons aussi d'imposer des restrictions à l'utilisation, à la révélation et à la garde de ces dossiers par le Service de sécurité.

En ce qui concerne les mandats. Nous proposons que leur période de validité soit limitée, et ne soit pas indéfinie comme

[*Text*]

currently proposed, and that the time limit be not greater than six months, after which time an application for renewal could be made. On such an application for renewal, we suggest that the judge hearing the application should be satisfied that the renewal is required based on a recovery of the information under a prior warrant or based on the likelihood of recovering in a subsequent period.

Further, we propose amendments dealing specifically with the material seized under a warrant. We feel there should be a time limit on the holding of such material and that there should be provisions dealing with the return of the materials to the judge issuing the warrant, thereby providing a judicial test in terms of whether the power and the authority of the service was exercised within the ambit of the warrant; and finally for their return to the individual or group from whom the material was seized, so as to protect such persons from seizure.

Senator Nurgitz: Would you distinguish between Canadian citizens or persons resident in Canada, and foreign operatives in that respect?

Ms. Wolfe: The distinction between Canadian citizens and residents of Canada, and foreign operatives is not something that the Congress has directed its mind to. I notice that in a number of other submissions, particularly those of the civil liberties associations, that distinction was made very clearly.

Senator Nurgitz: If a Canadian citizen or resident of Canada were targeted and the subject of a warrant and the results of the investigation proved negative, why shouldn't that citizen or resident be notified? If we adopt your amendement in respect of the return of seized material, we would in effect be providing notice.

Professor Joseph Magnet, Counsel, Canadian Jewish Congress: The equal protection problem is real and palpable in this respect: clause 16 triggers on every individual, and that of course would not permit distinctions between citizens and permanent residents and foreigners.

As you may know, in the United States the equal protection guarantee has been held to be sufficiently stringent so as to protect people in the country illegally. This is obviously a major problem with these provisions.

Ms. Wolfe: We have also suggested that further amendments be made to clause 22 dealing specifically with limits on the places which may be entered, the times for entry and frequency of entry, and specific aspects of the actual carrying out of the intrusive techniques under the authorization of the warrant. We suggest that specific persons be designated to make the application for the warrant, other than the persons actively involved or involved directly in an investigation. The intention of this provision would be to ensure a measure of objectivity within the service to review the requirements for a

[*Traduction*]

le prévoit l'actuel projet de loi. Cette limite ne doit pas dépasser six mois, moment à partir duquel il faudrait présenter une nouvelle demande ou solliciter un renouvellement. En cas de demande de renouvellement, nous proposons que le juge à qui est présentée la demande ait la conviction que le renouvellement est nécessaire en raison de la collecte de renseignements déjà obtenus grâce à l'utilisation d'un mandat antérieur ou de la possibilité d'obtenir d'autres renseignements plus tard.

Nous proposons aussi des modifications qui ont précisément trait au matériel saisi en vertu d'un mandat. Nous estimons qu'il faut limiter la période de temps pendant laquelle on peut retenir ces objets, et que des dispositions doivent porter sur la remise desdits objets au juge qui a décerné le mandat, ce qui constituerait en réalité un critère judiciaire permettant d'évaluer si le pouvoir et l'autorité du service ont été exercés en conformité du mandat. Nous souhaitons finalement qu'il existe des dispositions relatives à la service des objets qui ont été saisis, au particulier ou au groupe concerné afin de les protéger contre la saisie.

Le sénateur Nurgitz: A cet égard, établieriez-vous une distinction entre les citoyens canadiens ou les personnes qui résident au Canada et les agents secrets étrangers?

Mme Wolfe: La distinction qu'il pourrait y avoir lieu de faire entre les citoyens canadiens, les résidents du Canada et les agents secrets étrangers n'est pas un aspect qui a retenu l'attention du Congrès. Je constate qu'un certain nombre d'autres mémoires, et plus particulièrement ceux d'associations pour la défense des libertés civiles, établissent une distinction très claire.

Le sénateur Nurgitz: Si un citoyen canadien ou un résident du Canada était visé, et que l'objet du mandat et les conclusions de l'enquête se révélaient nuls, pourquoi ce citoyen ou ce résident ne devrait-il pas être mis au courant? Si nous adoptons la modification que vous proposez relativement à la remise du matériel saisi, nous fournirions en réalité un avis.

Le professeur Joseph Magnet, conseiller, Congrès juif canadien: A cet égard, le problème de la protection égale est tout à fait réel et tangible. L'article 16 vise tout le monde, ce qui ne permet évidemment pas d'établir de distinction entre les citoyens, les résidents permanents et les étrangers.

Comme vous le savez peut-être, aux États-Unis, la garantie de la protection égale est réputée avoir été si strictement observée qu'elle protège des gens qui se trouvent au pays de façon illégale. C'est manifestement un grave problème qui découle de ces dispositions.

Mme Wolfe: Nous avons aussi proposé d'apporter à l'article 22 d'autres modifications qui limiteraient précisément les lieux où l'on peut pénétrer, les moments où on peut le faire et la fréquence de ces entrées. Ces modifications préciseraient des aspects de la mise en œuvre de techniques d'intrusion autorisées aux termes du mandat. Nous proposons de désigner pour exécuter le mandat des personnes autres que celles qui participent activement ou directement à l'enquête. Le but de cette disposition serait de garantir une certaine dose d'objectivité à l'intérieur du service qui étudie la nécessité de décerner un

[*Text*]

warrant at the service level prior to an application for a warrant being made.

In terms of the reviewability of the warrant application procedure, we also suggest that the director shall be required to approve applications and that the minister shall be informed of the applications and of the warrants issued.

Senator Nurgitz: If you go that far, why wouldn't you have the minister approve the application?

Ms. Wolfe: It may be, indirectly, that the minister does have that authority under our recommendations. We have not put it in specifically because of the removal of the minister from the day to day operations of the service.

Mr. Zemans will be talking about the issue of ministerial accountability. In the suggestions we have made in that regard, it seems apparent that the minister would have the authority to override an application and in that sense would be responsible and accountable for any warrant issued.

Senator Nurgitz: That is a negative approval, to the extent that that is good English. What about the approval of an application being made? Right now the minister has to, in fact, issue the warrant. Since his department is moving on it, why wouldn't he have to approve it? It is less of a responsibility than he now has in exercising what, in effect, is a judicial function today.

Ms. Wolfe: In effect that is what we would provide, although in the negative. He has accountability under our proposal; he has Parliamentary responsibility. He is answerable for any warrant issued. He has the power to override.

Senator Nurgitz: The judge issues the warrant, not the minister.

Ms. Wolfe: He approves the application process.

The final amendment we propose is an amendment to the Federal Court Act or in fact any acts which would apply to the judges empowered to issue the warrants. The proposal, essentially, is that specific judges—we have stated that it should be three judges of the Federal Court of Canada—should be designated from time to time to issue warrants. That proposal is directed mainly to the concern that the public perception of the possibility of "judge shopping" should be minimized as much as possible by having at least limited scope, limited choice, and consistency in the exercise of discretion in the issuance of warrants.

Should it be that a number of judges or a number of courts are authorized to issue warrants, we would suggest that the same type of restriction or limitation be placed on the number of judges authorized to issue warrants.

Without dealing with any specificity, I would also add that, in conjunction with the amendments we have set out in respect of clauses 21 and 22, there would have to be complementary amendments to clause 23 in order to limit the activities authorized to members of the service. They would be parallel to those which we have suggested.

[*Traduction*]

mandat au service, au niveau du service, avant que ne soit présentée une demande de mandat.

En ce qui concerne la procédure de demande de renouvellement du mandat, nous proposons que ce soit le directeur qui approuve les demandes, et que le ministre soit informé des demandes qui sont faites et des mandats qui sont décernés.

Le sénateur Nurgitz: A ce compte-là, pourquoi ne pas demander que le ministre approuve la demande? Si vous voulez mettre quelqu'un dans le champ de tir, autant l'y mettre carrément.

Mme Wolfe: Il se peut en effet qu'indirectement le ministre dispose de cette autorité aux termes de nos recommandations. Nous ne l'avons pas inscrit de façon précise parce que le ministre ne participe pas aux opérations courantes du service.

M. Zemans aborde la question de la responsabilité ministérielle. Dans les suggestions que nous faisons à cet égard, le ministre aurait le pouvoir de passer outre à une demande, et en ce sens il serait responsable de tout mandat décerné.

Le sénateur Nurgitz: C'est une approbation par la négative, si je peux m'exprimer ainsi. Qu'en est-il de l'approbation d'une demande? Actuellement, c'est le ministre qui doit dans les faits décerner le mandat. Comme son ministère s'en occupe, pourquoi n'aurait-il pas à l'approuver? C'est une responsabilité moindre que celle qu'il a maintenant dans l'exercice de ce qui constitue en réalité une fonction judiciaire.

Mme Wolfe: En effet, c'est ce qui arriverait, mais à l'inverse. Notre proposition lui confère une responsabilité. Il a une responsabilité parlementaire. Il a la responsabilité de tout mandat décerné. Il a le pouvoir de renverser une décision.

Le sénateur Nurgitz: Le juge décerne le mandat, mais le ministre non.

Mme Wolfe: Il approuve le processus d'étude de la demande.

La dernière modification que nous proposons serait apportée à la Loi sur la cour fédérale ou, en réalité, à toute loi s'appliquant aux juges autorisés à décerner les mandats. Essentiellement, il s'agit de désigner de temps à autre des juges donnés qui seraient chargé de décerner des mandats. Nous avons prévu qu'il s'agirait de trois juges de la Cour fédérale du Canada. La proposition vise surtout à dissiper l'inquiétude du public qui pourrait craindre le magasinage dans le choix de juges. La proposition prévoit une portée et un choix limités et la cohérence dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire en vertu duquel sont décernés les mandats.

Si un certain nombre de juges ou de tribunaux étaient autorisés à décerner des mandats, nous proposerions d'imposer le même type de limite au nombre de juges autorisés à décerner des mandats.

Sans aller plus loin, j'ajouterai que, conformément aux modifications que nous avons exposées relativement aux articles 21 et 22, il faudrait apporter d'autres modifications à l'article 23 pour limiter les activités autorisées pour des membres du service. Elles ressembleraient à celles que nous avons déjà proposées.

[*Text*]

That concludes my portion of the presentation.

Mr. Harris: Professor Zemans is going to deal with the matter of accountability.

Professor Frederick Zemans, Chairman, Law and Social Action Committee, Canadian Jewish Congress: Mr. Chairman and members of the committee, as many briefs which have been presented to you have indicated, one of the issues which troubles all Canadians, amongst them the Jewish community as represented by the Canadian Jewish Congress, is that of accountability. It is an issue which we have spent a considerable amount of time deliberating in our own committee and in considering the recommendations of other national groups and also the recommendations of the McDonald Commission—which, as you are well aware, developed a highly complex model for accountability, one which the drafters of this legislation have rejected. We are concerned that the legislation derogates, in our opinion, fundamentally from the basic fabric of Canadian democracy, as we believe it has existed and under which we believe Canada has flourished to date.

We recognize the two competing factors with respect to accountability: the need to ensure that the minister shall not use this legislation for political motives and that the governing party shall not use it to abuse the public trust.

I am sure the Watergate metaphor has been used more than once before this committee, and we are well aware, living in the shadow of Watergate in this country, that this is a very legitimate concern and one which seems to have permeated the approach of the drafters of the legislation. But we are also concerned, Mr. Chairman and members of the committee, about the fundamental issues which originally gave rise to this process. We are well aware that it was the inability of the previous solicitors general to speak in Parliament in a fashion whereby they could hold themselves accountable for the actions of the RCMP that ultimately gave rise to the McDonald Commission, and we are concerned that the new legislation should not, in the words of Professor Russell, give future solicitors general "a plausible deniability of responsibility".

That is a concern that we attempt to deal with in our recommendations. We recognize that the minister is not going to be able to be fully involved in the day-to-day operations of the force, and we also recognize that there is a need for the creation of the position of the director, who is to some extent insulated from the day to day political forces of both the minister and the cabinet or of the Prime Minister's Office.

Having said that, we do believe that public accountability and public responsibility must permeate the legislation. We have been unable to develop a model which relieves the Solicitor General of his responsibility. We feel strongly that it is through the responsibility of the minister to the House of Commons that another check, another balance will be built into this process, a process which attempts to protect Canadians of all races, creeds and religions and to protect the civil liberties of our citizens.

We have attempted to weigh these competing interests in drafting a series of recommended amendments, predominantly

[*Traduction*]

Voilà qui conclut mon exposé.

M. Harris: M. Zemans traitera maintenant de la question de la responsabilité.

Le professeur Frederick Zemans, président, Comité du droit et de l'action sociale, Congrès juif canadien: Monsieur le président, membres du Comité, comme l'indiquent de nombreux mémoires qui vous ont été présentés, l'une des questions qui inquiètent les Canadiens, et notamment la communauté juive que représente le Congrès juif canadien, est celle de la responsabilité. C'est une question à laquelle nous avons consacré beaucoup de temps pendant les travaux de notre comité, de même que lors de l'étude des recommandations d'autres groupes nationaux et de la Commission McDonald. Comme vous le savez très bien, cette Commission a élaboré un modèle très complet de responsabilités, que les législateurs du présent texte de loi ont rejeté. Nous nous inquiétons du fait que le texte de loi ne tient, à notre avis, aucun compte de l'étoffe de base de la démographie canadienne telle que nous la concevons et grâce à laquelle le Canada a jusqu'à maintenant prospéré.

Nous reconnaissons l'existence de deux éléments divergents dans la responsabilité: la nécessité de garantir que le ministre n'utilise pas le texte de loi à des fins politiques, et que le parti au pouvoir ne s'en serve pas pour tromper le public.

Je suis certain que l'affaire du Watergate a été évoquée plus d'une fois devant le Comité. Nous qui vivons dans l'ombre de cette affaire savons très bien que c'est une inquiétude fort légitime, et qu'elle est perceptible dans l'approche qu'ont adoptée les législateurs du présent texte de loi. Mais nous nous inquiétons aussi, monsieur le président, et vous, membres du Comité, au sujet des questions fondamentales qui ont à l'origine déclenché ce processus. Nous savons bien que c'est l'inaptitude des solliciteurs généraux passés à parler au Parlement d'une manière qui les tienne eux-mêmes responsables des actions de la G.R.C. qui a finalement produit la Commission McDonald, et nous craignons que la nouvelle loi, pour reprendre l'expression de M. Russell, n'accorde aux futurs solliciteurs généraux le «pouvoir plausible de nier toute responsabilité».

C'est une inquiétude sous-jacente à nos recommandations. Nous reconnaissons que le ministre ne pourra pas participer entièrement aux activités courantes de la force, et nous savons aussi qu'il faut créer un poste de directeur, qui soit dans une certaine mesure isolé des activités courantes des forces politiques et du ministre et du Cabinet ou du bureau du Premier ministre.

Cela étant, nous croyons que c'est la responsabilité à l'endroit du public qui doit inspirer tout le texte de loi. Nous n'avons pu concevoir de modèle qui libère le solliciteur général de sa responsabilité. Nous croyons fermement que c'est par la responsabilité du ministre face à la Chambre des communes qu'un autre moyen de vérification, un autre équilibre sera établi dans ce processus qui vise à protéger les Canadiens de toutes races, de toutes croyances et de toutes religions ainsi que les libertés civiles de nos citoyens.

Nous avons tenté de pondérer ces intérêts divergents en rédigeant une série de modifications dont nous recommandons

[*Text*]

to clause 6 but also to clause 30, which deals with the review committee. The thrust of these amendments is an attempt, as I have indicated already, to make the minister accountable and also to strengthen the role of the review committee so that it shall be not only a committee to review the role of the intelligence service but also to review the ministerial discretion.

On page 20 of our brief, we outline these amendments. We recommend that subclause 6(1) be amended to require that the general directions to the director from the minister be conveyed—not only to the director but also to the review committee, thereby putting the review committee in a position to ultimately monitor in terms of whether or not the service is acting upon such general directions and to report thereon to Parliament.

The proposed subclause 6(2) would provide the requirement that the director comply with the general directions and that he keep the minister fully informed of the operations of the service.

Under the proposed subclause (3) we suggest that the minister be given the right in certain circumstances to override the decision of the director: first, with respect to whether or not information should be collected with respect to particular individuals or groups and second, as to whether specific information, intelligence or advice should be given by the service to the Government of Canada, any minister of the Crown, or to any government of a province or any department thereof. In such circumstances, the minister would have the power to override.

Subclause 6(4) would provide that in any situation where the minister in fact did override a decision of the director under subclause (3), the minister is required to inform the review committee forthwith of the exercise of that authority and the reasons therefor, and the review committee, again, is required to conduct a review of the ministerial act pursuant to clause 34(a)(iii) immediately thereafter.

And just to make sure that it is totally clear and specific to the people of Canada, we recommend that a subclause (5) be added to indicate that the minister does not have the responsibility for the decisions made by the director but that he is responsible to Parliament for all such decisions made by the director.

I should now like to deal with the question of the review committee itself. We had several interesting meetings where we discussed the powers of the review committee and how it should be appointed. We have considered the recommendations of other groups to this committee, and we have attempted, in our recommendation, to put forward a procedure which ultimately will see the appointment of a strong review committee and one which involves other members of the House of Commons in the process.

What we suggest in respect of clause 30 is that appointments to the review committee be made by cabinet but with the consent of the Leader of the Opposition and after consultation with the leader of each party having at least 12 members in the House of Commons. We also suggest that the provision

[*Traduction*]

l'adoption, surtout en ce qui a trait à l'article 6, mais aussi en ce qui touche l'article 30 qui traite d'un comité de surveillance. L'objectif de ces modifications consiste, comme je l'ai déjà dit, à rendre le ministre responsable et à renforcer le rôle du Comité de surveillance pour qu'il surveille non seulement l'exercice du rôle du service de renseignement mais aussi celui du pouvoir discrétionnaire du ministre.

À la page 20 de notre mémoire, nous exposons en détail ces modifications. Nous recommandons que le paragraphe 6(1) soit amendé de façon à obliger le ministre à donner des instructions générales au directeur ainsi qu'au Comité de surveillance; le Comité serait ainsi en mesure de vérifier si le Service se conforme auxdites directives générales et à en faire rapport au Parlement.

Le paragraphe 6(2) obligerait le directeur à observer les directives générales et à renseigner pleinement le ministre sur le fonctionnement du Service.

En vertu du paragraphe (3), nous suggérons que le ministre soit autorisé, dans certains cas, à déroger à la décision du directeur; d'abord, pour décider s'il est opportun de recueillir des renseignements sur des individus ou groupes d'individus donnés; deuxièmement, lorsqu'il s'agit de décider si des renseignements, des informations ou des conseils précis devraient être donnés par le Service au gouvernement du Canada, à un ministre de la Couronne ou au gouvernement d'une province ou à l'un de ses ministères. Dans ces conditions, le ministre détiendrait ce pouvoir de dérogation.

Le paragraphe 6(4) prévoirait que, si le ministre déroge effectivement à une décision du directeur en vertu du paragraphe (3), il doit aussitôt en prévenir le Comité de surveillance et lui motiver cette dérogation; ici encore, le Comité de surveillance serait tenu d'analyser immédiatement la mesure ministérielle conformément au sous-alinéa 34a)(iii).

Afin de dissiper toute imprécision aux yeux du public, nous recommandons d'ajouter le paragraphe (5) pour établir clairement que le ministre n'est pas responsable des décisions prises par le directeur, mais qu'il doit en rendre compte au Parlement.

Un mot maintenant du Comité de surveillance. Nous avons tenu plusieurs réunions intéressantes, au sujet des pouvoirs du Comité de révision et de la nomination de ses membres. Nous avons étudié les recommandations que d'autres groupes nous avaient faites et nous nous sommes efforcés, dans la nôtre, d'exposer une procédure garantissant la nomination d'un solide Comité de surveillance, dont feront partie d'autres députés de la Chambre des communes.

Au sujet de l'article 30, nous suggérons que les nominations au Comité de surveillance soient faites par le cabinet, mais avec le consentement du chef de l'opposition et après consultation avec les chefs de tous les partis qui comptent au moins douze membres à la Chambre des communes. Nous suggérons

[*Text*]

in clause 30 that members of the House of Commons or the Senate be excluded from appointment not be retained in the legislation. We are not opposed to members of the House of Commons or the Senate being on the review committee. In fact, we see some advantage in having members of either house on the committee, although we do not specifically recommend that there be a Parliamentary committee such as was suggested by the McDonald Commission.

We have not adopted the suggestion of some groups that the Australian model be followed, and that is that there should be a judicial composition of this committee. Rather, we take the position that we see the ultimate protection of Canadians being in Parliament. Given that perception, we would like to see a strong review committee that will, where necessary, bring forward its concerns with respect to the force to Parliament. We believe that Parliament as a public body ultimately accountable to the Canadian electorate is the best protector of the Canadian people, and therefore we endorse legislation which will ultimately see a strengthening of the Parliamentary process.

The Deputy Chairman: Do you agree that it should be from among members of the Queen's Privy Councillors?

Professor Zemans: Yes.

The Deputy Chairman: Do you specify that?

Professor Zemans: I believe we set that out in our amendment, which appears on page 27, where we say:

> Subclause 30(a) be amended by deleting the remainder of the subclause following the words "not members of the Senate or the House of Commons", and substituting—

Mr. Harris: It is "following the words" not "preceding".

Professor Zemans: It reads.

> —be amended by deleting the remainder of the subclause following the words "not members of the Senate or the House of Commons", and substituting therefor:
>
> > with the consent of the Prime Minister of Canada and the Leader of the Opposition in the House of Commons, and after consultation with the leader . . . of each party having at least twelve members—

The Deputy Chairman: What you are suggesting is a right of veto by the Leader of the Opposition.

Mr. Harris: In effect, we are suggesting that it be a joint appointment.

Professor Zemans: We are suggesting that it be an appointment which would be the unanimous decision of the leaders of the two major parties in the House of Commons—

Senator Deschatelets: Hear, hear.

Senator Nurgitz: Equivalent to the appointment of the Speaker of the House of Commons.

Professor Zemans: We hope it would then be the appointment of three persons of such stature and such quality that they would be perceived by the public as protecting the interests of the public.

[*Traduction*]

également de supprimer dans l'article 30 la disposition voulant que les membres de la Chambre des communes ou du Sénat soient exclus des nominations. Nous ne nous opposons pas à ce que les députés ou les sénateurs fassent partie du Comité de surveillance. Nous y voyons au contraire certains avantages, bien que nous ne recommandions pas spécialement l'établissement d'un comité parlementaire, comme le suggérait la Commission McDonald.

Nous avons rejeté la suggestion émanant de quelques groupes à l'effet de nous conformer au modèle australien et de nommer à ce Comité des hommes de loi. Nous préférons en effet que les Canadiens trouvent au Parlement leur ultime protection. Dans cette optique, nous souhaitons l'établissement d'un vigoureux Comité de surveillance qui, au besoin, fera part de ses préoccupations au Parlement du Canada. Nous croyons que le Parlement, en sa qualité d'institution publique ultiment responsable devant l'électorat canadien, est le meilleur protecteur de la population canadienne et c'est pourquoi nous voulons qu'un projet de loi vienne renforcer le processus parlementaire.

Le vice-président: Convenez-vous qu'il devrait s'agir de membres du Conseil privé de la Reine?

M. Zemans: Oui.

Le vice-président: Le mentionnez-vous explicitement?

M. Zemans: Oui, je crois, dans notre modification publiée à la page 27:

> que le paragraphe 30(a) soit modifié en supprimant la phrase qui vient après «qui ne font partie ni du Sénat ni de la Chambre des communes», et en la remplaçant par ce qui suit . . .

M. Harris: Il faut dire «suivant les mots» et non «avant».

M. Zemans: On y lit:

> . . . soit modifié par la suppression du reste du paragraphe après les mots «qui ne font partie ni du Sénat ni de la Chambre des communes», et en les remplaçant par ce qui suit:
>
> > Avec le consentement du premier ministre du Canada et du chef de l'opposition à la Chambre des communes, et après avoir consulté le chef de chacun des partis qui y disposent d'au moins 12 députés . . .

Le vice-président: Vous suggérez en somme que le chef de l'opposition ait un droit de veto.

M. Harris: Nous suggérons de fait une nomination conjointe.

M. Zemans: Nous voulons que cette nomination soit le fruit d'une décision conjointe des chefs des deux principaux partis à la Chambre des communes . . .

Le sénateur Deschatelets: Bravo!

Le sénateur Nurgitz: Comme celle du président de la Chambre des communes.

M. Zemans: Nous espérons qu'on nommera trois personnes de valeur et de compétence telles que la population verrait en eux les protecteurs de ses droits.

[*Text*]

Professor Magnet: Mr. Chairman, you have described it as a veto. You have correctly perceived that this proposal is intended to make the appointments as non-partisan as possible.

Senator Deschatelets: Hear, hear.

Professor Magnet: The reason for that is reflected in the government's own materials explanatory of the bill, that being that there is a concern that the powers of the agency should not be used in any sense in a partisan fashion. By deleting the three Privy Councillors, we have thrown the door open to where it should be, in our view, that being to all responsible, informed and able Canadians with expertise in these matters to be appointed.

The Deputy Chairman: Let's get it straight. I thought we were told that it was from among the Queen's Privy Councillors. Now you are indicating—

Professor Zemans: I apologize, I was in error.

Mr. Harris: Mr. Chairman, I will leave that to Professor Zemans to clarify. I can see why you are confused. We have given you at least three answers so far.

Ms. Wolfe: It is from among the Queen's Privy Councillors.

Professor Zemans: That is how I understand it.

Mr. Harris: The amendment is quite clear. At page 27 of the brief we say that subclause 32(a)(i) should be amended by deleting the remainder of the subclause following the words "not members of the Senate or the House of Commons". So, the only thing that is being changed is the consent of the Prime Minister and the Leader of the Opposition. That portion reading "from among members of the Queen's Privy Council for Canada who are not members of the Senate or the House of Commons" remains under our recommendation.

The Deputy Chairman: I think that clarifies it.

Professor Zemans: Our concluding recommendation, Mr. Chairman, relates to a review of the legislation. Our suggestion, set out on page 22, is that there shall be a one-time "sunset" review of the legislation. We believe the process which the Canadian public is going through now and has gone through leading up to this legislation, including the McDonald Commission, is a healthy process, and we suggest that whatever legislation is ultimately passed, should be legislation that we will want to monitor and which we will want Parliament to monitor. We will want to monitor it to see how effective it is in doing the two things that we indicate the legislation should attempt to do, and in that regard we believe there should be a five-year sunset provision which would require that at the end of a five-year period the effectiveness of these various checks and balances, as well as the effectiveness of the force itself, shall be inquired into and that at that time any necessary changes, improvements or, if necessary, fundamental reforms, shall be made to the agency.

That concludes my portion of the presentation.

The Deputy Chairman: Senator Lapointe will be the lead-off questioner.

[*Traduction*]

M. Magnet: Monsieur le président, vous avez parlé d'un veto. Vous avez compris que cette proposition vise à faire des nominations aussi dépourvues de partisanerie que possible.

Le sénateur Deschatelets: Bravo!

M. Magnet: Cette proposition trouve sa justification dans les explications que le gouvernement a données lui-même au sujet de ce projet de loi, à savoir qu'on tient à ce que les pouvoirs du Service ne soient entachés d'aucun esprit partisan. En écartant les membres du Conseil privé, nous permettons, comme il se doit d'ailleurs à notre avis, la nomination de tous les Canadiens qui possèdent des connaissances spécialisées dans ces domaines.

Le vice-président: Un instant. Je croyais que le recrutement se ferait parmi les membres du Conseil privé. Vous dites maintenant . . .

M. Zemans: Je m'excuse, j'ai fait erreur.

M. Harris: Monsieur le président, je vais laisser à M. Zemans le soin de préciser ce point. Je comprends votre confusion. Nous vous avons donné jusqu'ici au moins trois réponses.

Mme Wolfe: Le choix s'exercera parmi les membres du Conseil privé.

M. Zemans: C'est du moins mon interprétation.

M. Harris: La modification est très claire. A la page 27 du mémoire, nous recommandons que l'alinéa 30a)(i) soit modifié en supprimant le reste du paragraphe après les mots «qui ne font pas partie du Sénat ou de la Chambre des communes». Le seul changement porte donc sur le consentement du premier ministre et du chef de l'opposition. Le passage qui se lit «parmi les membres du Conseil privé du Canada qui ne font pas partie du Sénat ou de la Chambre des communes» continue à faire l'objet de notre recommandation.

Le vice-président: Je crois que la situation est maintenant claire.

M. Zemans: Notre dernière recommandation, monsieur le président, se rapporte à une révision de la mesure législative. Nous suggérons, page 22, son abrogation à une date prédéterminée. Nous croyons que la méthode utilisée jusqu'ici, y compris au temps de la Commission McDonald, est saine et nous suggérons que, quelle que soit la mesure législative adoptée éventuellement, le Parlement en surveille l'application et voie avec quelle efficacité elle réalise les deux objectifs qui lui ont été fixés. A ce propos, nous croyons qu'une disposition devrait prévoir qu'à la fin d'une période de cinq ans, on juge de l'efficacité des divers contrôles, que les résultats soient analysés et que les modifications nécessaires et, au besoin, les réformes de fond, soient apportées au Service.

J'en est terminé avec ma présentation.

Le vice-président: Sénateur Lapointe, vous avez la parole.

[*Text*]

Senator Lapointe: Before getting to my first question, I would like to point out that in reality we do sometimes have to do unto others what we would not like others to do unto us. Obviously none of us would like to go to jail; yet, there are members of our society whom we have to send to jail. Simply because we ourselves would not want to be put in jail should not prevent us from putting into jail those individuals in our society who deserve to be punished in that way. So, we do at times have to do things to others which we would not like to have done unto ourselves.

Mr. Harris: We could have a long discussion on that, senator.

Senator Lapointe: Yes—but we will not get into that.

I have no questions as such, Mr. Chairman. I merely wish to say that many of the amendments suggested by this group have been recommended by others who have appeared before us, and their proposal by the Canadian Jewish Congress adds to the weight of those amendments.

The Deputy Chairman: Senator Deschatelets.

Senator Deschatelets: Like you, Mr. Chairman, I too want to compliment the Canadian Jewish Congress on its submission. Where the congress saw weaknesses in the legislation, it has come forward with proposed amendments, and we appreciate that.

I was pleased to hear you say that the members of the review committee should not be members of the House of Commons. I think this amendment, if adopted, would give the public the assurance that the proposed service would be removed from any partisan politics.

At page 19 of the brief you quote the McDonald Commission, as follows:

> The Minister's responsibility for policy must extend to the policy of operations. He must have knowledge of all investigative technique and liaison arrangements.

I cannot see how the minister could have knowledge of all of the day-to-day operations of the service. It is my understanding that the minister could establish a policy which would bind the director of the service. How could the minister be responsible for all of the day-to-day operations? To be responsible for, and to have knowledge of, the day-to-day operations, the minister would surely have to have his office in the headquarters of the service itself.

Mr. Harris: Surely this is not any different from the general principle of ministerial accountability. In our view, this is no different from any other activity that any minister of the Crown would be supervising and would be responsible to Parliament for. Our position is that the minister should be responsible to Parliament for the total activities of this service.

Senator Deschatelets: I agree that he should be responsible to Parliament. But you go further and suggest that subclause 6(3) be amended to empower the minister to override decisions of the director. That means that the minister would have to be

[*Traduction*]

Le sénateur Lapointe: Avant de passer à ma première question, j'aimerais remarquer qu'il nous faut parfois faire à d'autres ce que l'on ne voudrait pas que l'on nous fît. Aucun de nous, sans doute, ne veut être emprisonné; et pourtant, il nous faut incarcérer certains membres de notre société. Le fait de ne pas vouloir de la prison, ne nous empêche pas pour cela, d'écrouer ceux qui le méritent. Il nous faut donc parfois faire à d'autres ce que l'on ne voudrait pas que l'on nous fît.

M. Harris: On pourrait disserter longtemps sur ce point, sénateur.

Le sénateur Lapointe: Oui . . . mais nous n'entrerons pas dans ce sujet.

Je n'ai vraiment pas de questions à poser monsieur le président. Je dirai simplement que nombre des modifications suggérées par ce groupe l'avaient déjà été par d'autres qui ont comparu devant nous. Celles du Congrès juif canadien viennent ajouter du poids à ces arguments.

Le vice-président: Sénateur Deschatelets.

Le sénateur Deschatelets: Je veux, à votre exemple, monsieur le président, féliciter le Congrès juif canadien pour le mémoire qu'il nous a présenté. Le Congrès nous a soumis des amendements pour pallier les lacunes qu'il a constatées dans le projet de loi. Nous l'en remercions.

J'ai été heureux d'entendre que les membres du Comité de surveilance ne devraient pas être des députés de la Chambre des communes. Cette modification, si elle est adoptée, rassurera je crois le public sur le fait que le Service en question sera soustrait à toute influence politique.

A la page 19 du mémoire, vous citez la Commission McDonald, en ces termes:

> La responsabilité du ministre, au niveau de la politique, doit également porter sur la politique des activités et que celui-ci doit être au fait de toutes les méthodes d'enquête adoptées et ententes conclues en matière de liaison.

Je ne puis concevoir comment le ministre pourrait être au fait des activités journalières du Service. Je sais qu'il pourrait imposer au directeur du Service une ligne de conduite déterminée, mais comment le ministre serait-il responsable des activités quotidiennes du Service? Pour être responsable et au fait de toutes les opérations au jour le jour, le ministre devrait sûrement s'installer dans les bureaux mêmes du Service.

M. Harris: Mais ce cas ne déroge en rien au principe général de la responsabilité ministérielle. A notre avis, l'activité dont il s'agit ici ne diffère pas du tout de celle de tout autre ministre de la Couronne qui, exerçant une surveillance, serait sur ce point comptable au Parlement. Nous pensons que le ministre devrait rendre compte au Parlement de toutes les activités de ce Service.

Le sénateur Deschatelets: J'admets qu'il devrait rendre compte au Parlement. Mais vous allez plus loin en proposant que le paragraphe 6(3) soit modifié pour conférer au ministre le pouvoir de passer outre aux décisions du directeur. Le

[*Text*]

aware of everything that is going on. The minister must be informed of the activity, at which point he must decide whether to go along with it or override the decision of the director.

Mr. Harris: But couldn't one make the same statement about any minister? For instance, the minister of Industry, Trade and Commerce, who has several departments under his supervision, is responsible to Parliament for the activities of all of those departments.

It is our view that subclause 6(3) as it now reads leaves a wide area of the operations of this in respect of which the minister could say in Parliament that he didn't know anything about them and that in fact he was specifically required not to know about them. We believe that that is a wide gap and one which could conceivably be a lacune in the operations and the accountability that the minister would have for this service.

If we give the minister the power to override, he is then responsible for the total activities of the service, and the control and check and balance on that power would be that that override would immediately have to be reported to the review committee, which would in turn examine it in relation to the general principles, including the general directions under subclause 6(1) and the general principles embodied in the whole bill.

Senator Deschatelets: In other words, the director will have to seek the minister's permission. In that circumstance, are you not afraid that the machinery will be too burdensome to allow the service to deal with some emergency situation?

Mr. Harris: The minister would have to have people in whom he has confidence, in the same way that every minister of the Crown has to have people in whom he or she has confidence to run the affairs of his or her ministry.

Senator Nurgitz: The minister today issues some 400 intrusive warrants a year. Certainly on that basis, where he has to exercise a judicial function, he needs to know even more than we are asking him to know under the other.

The Deputy Chairman: I would say that the occasions on which there would be any major dispute between the minister and his director, where the minister in fact would overrides what the director was doing on a specific occasion, would be relatively few, Senator Deschatelets. It would be a major decision to overrule the course of action being taken by the director.

Senator Deschatelets: A last question. What in your view should be the relationship between the review committee and the minister?

Mr. Harris: The review committee submits to the minister an annual report. In addition to the annual report, the review committee submits to the minister any report that it wishes to have addressed directly to Parliament. The minister then is obliged to transmit the report of the review committee to Parliament, thereby giving the review committee access to Parliament.

[*Traduction*]

ministre devrait dans ce cas être au courant de tout ce qui se passe. Le ministre doit être informé de l'activité en cours et décider ensuite s'il approuve la décision du directeur, ou s'il doit passer outre.

M. Harris: Mais n'en est-il pas ainsi de tout ministre? Par exemple, le ministre de l'Industrie et du Commerce, qui administre plusieurs ministères, rend compte au Parlement des activités de tous ces ministères.

Nous trouvons que, sous son libellé actuel, le paragraphe 6(3) autorise le ministre à dire au Parlement, à l'égard d'un vaste domaine d'activités, qu'il n'était pas au courant et que de fait, on lui avait spécifiquement demandé d'ignorer la chose. Nous croyons que cela constitue une grande lacune sur le plan du fonctionnement et de la responsabilité que ce ministre assume à l'égard de ce service.

Si nous conférons au ministre le pouvoir de dérogation, il est alors responsable de toutes les activités du Service, de sorte que le contrôle, la vérification et l'équilibre de ce pouvoir seraient tels qu'on serait tenu de signaler immédiatement cette dérogation au Comité de révision qui en étudierait les principes généraux, y compris les directives générales figurant au paragraphe 6(1) ainsi que les principes généraux énoncés dans le projet de loi tout entier.

Le sénateur Deschatelets: Autrement dit, le directeur devra demander la permission au ministre. Dans ce cas, ne craignez-vous pas que la lourdeur des rouages gêne un peu le Service lorsqu'il lui faudra traiter certains cas d'urgence?

M. Harris: Le ministre compterait dans son personnel des personnes fiables, comme c'est le cas de tout autre ministre de la Couronne.

Le sénateur Nurgitz: Le ministre émet actuellement quelque 400 mandats par année. Il lui faut donc manifestement exercer un jugement et il lui faut connaître encore beaucoup plus de choses que nous lui demandons d'en connaître en vertu de l'autre loi.

Le vice-président: Je crois que les cas qui souleveraient d'importants différends entre le ministre et son directeur, là où le ministre, de fait, déroge à la décision du directeur, seraient relativement rares, sénateur Deschatelets. Ce serait en somme prendre une décision très importante que de déroger à la décision du directeur.

Le sénateur Deschatelets: Une dernière question. Quels devraient être, à votre opinion, les rapports entre le Comité de surveillance et le ministre?

M. Harris: Le Comité de surveillance présente au ministre un rapport annuel. En plus de ce rapport annuel le Comité de surveillance présente au ministre tout rapport qu'il veut présenter directement au Parlement. Le ministre est alors obligé de transmettre le rapport du Comité de surveillance au Parlement, donnant ainsi au Comité de surveillance accès au Parlement.

[*Text*]

Senator Deschatelets: Is that stated somewhere in your submission?

Mr. Harris: Yes, it is part of our recommendations.

Senator Deschatelets: I asked this question of the witnesses who preceded your appearance this afternoon, and the answer I got was that the report of the review committee should be made directly to Parliament and not through the minister.

Mr. Harris: We are finessing that by saying that the review committee report should be made to the minister but that the minister shall be obliged to put that report to Parliament in the 15-day period specified in the bill.

Senator Deschatelets: It has to be so specified. We are dealing here with confidential matters. If the review committee were to make a report to the minister, it might well be that it would go no further.

Mr. Harris: We are recommending that the review committee have the power to report to the minister on particular matter or a set of principles that it wants addressed directly to Parliament. Under our recommendation, the minister, having received such a report, is obliged to table that report in Parliament within 15 days of the next sitting of Parliament.

Mr. Schlesinger: That is set out at the bottom of page 21 of the brief.

Senator Nurgitz: Mr. Chairman, in view of the excellence of the brief, and given the fact that it was not read in its entirety, I move that the brief be appended to today's proceedings of the committee.

The Deputy Chairman: It is moved by Senator Nurgitz, seconded by Senator Riley, that the brief be appended to today's proceedings.

Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

(*For text of brief, see Appendix "16-B", p. A:36*)

The Deputy Chairman: That brings to an end a very interesting session. We are very appreciative of the presentation you have given to us. I am sure it will be thoroughly digested in due course by the committee and members of the staff and perhaps will be influential in respect of some of the changes that we are looking to make to this bill.

On behalf of the committee, thank you very much. We look forward to any further presentation in writing that you might want to make to us.

Mr. Harris: Thank you, Mr. Chairman.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

Le sénateur Deschatelets: Ce point est-il mentionné dans votre mémoire?

M. Harris: Oui, il fait partie de nos recommandations.

Le sénateur Deschatelets: J'ai posé cette question aux témoins qui vous ont précédé cet après-midi et la réponse que j'ai obtenue était que le rapport du Comité de surveillance doit être présenté directement au Parlement et non pas par l'intermédiaire du ministre.

M. Harris: C'est une question de subtilité: le rapport du Comité de révision doit être présenté au ministre mais le ministre est obligé de le présenter au Parlement dans les 15 jours mentionnés dans le projet de loi.

Le sénateur Deschatelets: Ce point devrait être mentionné. Nous traitons ici de questions confidentielles. Si le Comité de surveillance doit faire un rapport au ministre, il pourrait bien se trouver que le rapport n'aille pas plus loin.

M. Harris: Nous recommandons que le Comité de surveillance ait le pouvoir de faire rapport au ministre sur une question particulière ou sur un ensemble de principes qu'il veut présenter directement au Parlement. En vertu de notre recommandation, le ministre, ayant reçu un tel rapport, est obligé de le déposer au Parlement dans les 15 jours de la séance suivante du Parlement.

M. Schlesinger: Cette recommandation se trouve au bas de la page 21 du mémoire.

Le sénateur Nurgitz: Monsieur le président, étant donné l'excellence du mémoire et compte tenu du fait qu'il n'a pas été lu en entier, je propose qu'il figure en annexe aux délibérations du Comité de ce jour.

Le vice-président: Il est proposé par le sénateur Nurgitz, appuyé par le sénateur Riley, que le mémoire figure en annexe aux délibérations de ce jour.

Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

(*Voir le mémoire à l'appendice «16-B», p. A:36*)

Le vice-président: Cela met fin à une séance très intéressante. Nous apprécions beaucoup votre participation et je suis certain que vos commentaires seront pleinement utilisés en temps voulu par le Comité et les membres du personnel et auront de l'influence sur quelques-uns des amendements que nous avons l'intention d'apporter à ce projet de loi.

Je vous remercie beaucoup de la part du Comité. Nous serons heureux de recevoir tout commentaire écrit que vous pourrez juger bon de nous faire parvenir.

M. Harris: Merci, monsieur le président.

Le Comité suspend ses travaux.

APPENDIX "16-A"

BRIEF SUBMITTED BY

THE COMMITTEE OF THE BAR

OF THE PROVINCE OF QUEBEC

ON BILL C-157

CANADIAN SECURITY INTELLIGENCE SERVICE

OCTOBER 1983

BRIEF SUBMITTED BY THE COMMITTEE OF THE BAR OF THE PROVINCE OF QUEBEC ON BILL C-157

CANADIAN SECURITY INTELLIGENCE SERVICE

THE COMMITTEE OF THE BAR OF THE PROVINCE OF QUEBEC ON BILL C-157

Committee members:

Me André-G. Tremblay, Chairman
Me Raymond Clair
Me Michel Décary
Me Guy Lafrance
Me Jean-Pierre Lussier

Me Suzanne Vadboncoeur, Secretary
Research Division,
Bar of the Province of Quebec

Legal deposit — 3rd quarter 1983

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION

The committee of the Bar on human rights and freedoms is well aware that Canada is one of the freest countries in the world. It is also aware of its duty to promote the supremacy of the law and to contribute to the development of democracy as well as human rights and freedoms. Any legislative or governmental measure that promotes greater freedom has the unanimous support of the committee.

The introduction of Bill C-157 has raised the committee's concern because some of the provisions, in its opinion, could jeopardize the high level of democracy and freedom enjoyed in Canada. For jurists, the supremacy of the law is a fundamental value which cannot be compromised. Any bill which runs counter to this principle invites the criticism of the Bar. In our view, a law designed to correct or prevent abuse must not itself include the potential for abuse or the situation it is supposed to correct. It is our opinion that, in its present makeup, Bill C-157 would not meet this requirement.

Because the present structure of the R.C.M.P. Security Service has led to abuse, it is necessary to create a civilian intelligence service. We therefore support the principle behind

Bill C-157: the intelligence service must exist outside the R.C.M.P. and must be created and regulated by legislation. On this point, we agree with the stand taken by the government and the McDonald Commission. However, several provisions of the Bill have raised our concern having failed to achieve the desired balance between rights and powers on the one hand, and duties and controls on the other hand. More specifically, we have identified shortcomings regarding the right to lawful dissent, the powers of the intelligence service and the judicial, internal and external controls, which should be revised.

Before we begin our analysis of the Bill, we would like to point out that, due to the limited time at our disposal, we were unable to prepare a detailed brief including a section-by-section study. Nevertheless, after numerous consultations, we are able to take a stand on certain specific points. This brief is therefore limited to an analysis of certain specific aspects of the Bill.

A - Right to Lawful Dissent

Our committee is deeply concerned by the ambiguous definition of "threats to the secutity of Canada" contained in subsection 2 d), in both the English and French versions.

The proposed wording allows for the investigation of any political party whose activities are directed toward undermining, by lawful acts, the constitutionally established system of government in Canada. It is obvious that this definition, as provided, applies to the activities of a party like the Parti Québécois. Our committee disagrees with this position and points out that the Bill has strayed from the recommendations of the McDonald Commission on this particular point. We deplore the wording according to which the ordinary activities of a group, person or political party intended to lead to the destruction or overthrow of a government by lawful and democratic means, can be interpreted as constituting sufficient threat to the security of Canada requiring investigation by the Service. This is a major breach of the right to lawful dissent and a pure and simple denial of the democratic values which must be upheld at all cost if we wish to continue living in a free country.

Because we respect the democratic values of our society, we recommend that the word "constitutionally" be replaced by the word "democratically" in the definition in order to avoid

the situation where a group, person or political party would become the target of an investigation by the Service on the grounds that they are carrying out activities intended to change, by peaceful and democratic means, the Canadian political system as established in the Canadian Constitution. A society like ours cannot tolerate such an attack on freedom of expression and democracy. Of course, investigation by the Service here presupposes covert and unlawful acts by the party, group or person.

B - Powers of the Service

Some of the functions of the Service as well as certain aspects of its operation seem to constitute a threat to the fundamental rights and freedoms of Canadians. This is particularly surprising in a country which has recently entrenched a Charter of Rights and Freedoms in its Constitution.

The comments and recommendations of our committee will deal with the confidentiality of sources of information, the assistance function of the Service, the cooperation of the Service with other institutions, the protection of employees and the power to make regulations.

a) Confidentiality of Sources of Information

Section 12 should apply generally to all persons who, in their official character, have access to information collected by the Service. Thus, any reporter or person who has access to information from which the identity of an informant can be inferred should be excluded from the application of section 12 and should not be penalized for an indiscretion which could otherwise have been committed by a person attached to the Service.

The committee recommends that subsection 12 (1) read as follows:

"12 (1) No person shall disclose any information obtained in the performance of the duties provided under this Act, from which the identity of ...

can be inferred."

b) Assistance Function of the Service

Section 18 should provide that the Service is subject to the prescriptions of the Act when lending its assistance in the collection of information or intelligence in Canada. If the Service assists the F.B.I., for example, it should not be allowed to operate in a manner not otherwise permitted. This section must not open the door to a mandate that would exceed that conferred upon it by the Act in cases of threats to the security of Canada.

c) Cooperation of the Service With Other Institutions

The proposed wording of section 19, paragraph a), which includes the words "any police force in Canada" would authorize the Service to enter into arrangements with provincial or municipal police forces directly, without regard to the political authorities to which they report. We believe that the Service should respect the existing lines of authority and should enter into arrangements or establish cooperation through the political authorities which have jurisdiction over the

police forces in question. This respect of legislative and administrative jurisdictions should, as a principle, be clearly stated in section 19, paragraph a) of the legislation.

d) Protection of Employees

Our committee is totally opposed to section 21 as worded. We understand the reasons for the provisions but we must realize that they can lead to much more serious abuses than those which led to the creation of the McDonald Commission. Of course, on rare occasions, agents of the Service may commit unlawful acts. When this happens, the person who has committed the unlawful act needs protection and must be assured of getting such protection. We believe, however, that the collection of information for purposes of the Service should generally not involve any violation of the law. Where an agent of the Service commits an unlawful act in the performance of his duties, he should immediately make a report to the Director of the Service who, in turn, should submit a report to the Solicitor General and the Attorney General of Canada. Subsection 21 (2) should therefore be amended along these lines, thus removing the discretion presently accorded to the Director under the Act. The words "is of the opinion" and "on a particular occasion" should be dropped.

The wording of subsection 21 (1), for its part, leaves the door wide open to the perpetration of serious criminal acts.

It is therefore unacceptable. However, we would accept a provision under which the agents of the Service would benefit from the privileges and protection traditionally granted to peace officers under Common Law. This does not mean, however, that the agents of the Service would become peace officers for purposes of enforcing the law or that these privileges would have the effect of removing or sidestepping the power and jurisdiction of the attorney generals of the provinces to institute proceedings against offenders. These privileges would simply constitute a means of defence available to the agents of the Service, which would be subject to the discretion of the courts in each particular case.

e) Power to Make Regulations

Paragraph b) of section 26 provides that the Governor in Council may make regulations governing the practice, procedure and security requirements applicable to hearings of applications of certain kind.

Need we remind you that this procedure differs from judicial tradition. These rules of practice must normally be established either by the chief justice of the court in question, after consultation with his judges, or by the law itself.

The committee of the Bar holds the view that this paragraph should be amended so as to include a provision clearly

stating the rules of practice or, still, a provision inspired by section 47 of the Code of Civil Procedure of the Province of Quebec, whose first paragraph reads as follows:

> "47. The majority of the judges of each court, either at a meeting convened for the purpose by the chief justice, or by way of a consultation, held and certified by him, by mail, may make, for one or more judicial districts, the rules of practice judged necessary for the proper carrying out of this Code. The majority of the judges of the Superior Court or of the Provincial Court appointed either for the district of Montreal or for the district of Québec may nevertheless replace, amend or complete such rules by special rules applicable in their respective districts only."

C - Controls

There is unanimous agreement on the principle that the enormous powers granted to the agents of the Service must be subject to strict controls in order to prevent abuse and breach of the rights and freedoms of Canadians. The committee is of the opinion that the controls provided in the Bill are inadequate and should be either tightened or clarified. We will examine three types of control: judicial control, internal control and external control.

a) Judicial Control

First, the definition of "judge" under section 2 of the Bill should be more specific. Because of the special nature of the warrants issued under section 22 and their consequences on the privacy of individuals, we believe that the Chief Justice of the Federal Court of Canada, who is appointed by the Government of Canada, should be authorized to designate which, among his judges, should hear this type of application. The Chief Justice is responsible for the internal management of the Court. Therefore, we recommend that the definition of "judge" provided under section 2 of the Bill be completed by the addition of the words "designated by the Chief Justice of this Court".

The committee supports the principles contained in section 22, subject to the amendment of section 21 along the

lines suggested earlier. We understand, however, that the warrants mentioned in section 22 cannot be obtained for purposes of the application of sections 15, 16 and 17. Considering the wording of section 17, we could indeed assume that the Service can proceed with security assessments without obtaining the warrants stipulated in section 22. We understand that the intent of the legislator was to prohibit, in the process of security assessments, the interception of any communication or the acquisition of any information, record, document or thing, with or without a warrant.

Finally, in order to avoid bargaining with judges and to control the issuance of warrants, the committee recommends that the person making an application under section 22 should provide the judge with all previous applications on the same subject, granted or denied to his or her knowledge.

As mentioned ealier in the study of section 21, we do not believe that the collection of information for the purposes of the Service should entail violation of the law by its agents. We understand, however, that agents with warrants and the persons assisting them may violate the law on occasion. That is why we recommend an amendment to subsection 23 (1), paragraph a) "in fine" and paragraph b) so as to provide that the person to whom the warrant is directed and the person assisting him or her in the execution of the warrant can benefit from the same protection and privilege

as under section 21 (as modified by us). Again, this privilege is simply a means of defence available to the offenders.

b) Internal Control

Our committee is not satisfied with the wording of section 6. We believe that the Service should be placed under the authority of the Director who would manage the Service under the control of the Minister and Deputy Minister.

The Minister's power to issue general directions to the Director does not give him control of the Service, just the opposite. Emphasis should be placed on the ultimate responsibility of the Minister which would authorize him to also issue specific directions as required.

With respect to subsection 6 (3), we see it as a surrender of political and administrative responsibility on the part of the political authorities who should have control over the management of the Service at all times. In our opinion, under no circumstance should the Director be permitted to disregard the Minister's instructions. Parliamentary control and the very nature of our parliamentary system require that the Minister be responsible for the Service before the House and thus that he have control over its management.

We are satisfied with the provisions of the Bill regarding the Inspector General who provides an internal means of control of the Service. However, the Bill is not very clear on the operational procedures of the Inspector General. We assume that the Inspector General will be in a position to review the operational activities of the Service if he is to submit a meaningful certificate to the Minister. This supposes that the Inspector General will receive the necessary assistance to perform his review. The Bill should provide for this assistance as it has done for the Review Committee.

c) External Control

Our committee is not satisfied with the provisions of the Bill relative to the Security Intelligence Review Committee. It seems imperious to provide true parliamentary control of the operational activities of the Service by elected representatives. In the spirit of the McDonald Commission report, a committee of parliamentarians representing the two Houses of Parliament should be created and should be composed of a maximum of four or five members. These members should have the necessary time, energy and support to enable them to investigate the operational activities of the Service at any time without having to give prior notice to the persons concerned. This is how we see section 35. Also, section 43 should state,

at least in the French version, that a notice of intention to investigate applies only to investigations pursuant to a complaint.

D - Part IV of the Act

On the whole, our committee is in disagreement with Part IV of the Act which has no place in Bill C-157. Part IV is totally incompatible with the spirit of the Bill and should be dropped.

We would first like to draw the attention of the Senate Committee members to sections 52 and 53 of the Bill. In our opinion, there is no valid reason for requiring the consent of the Attorney General of Canada prior to instituting proceedings in respect of offences, as stipulated in section 52. These sections constitute a serious encroachment on the constitutional jurisdiction of the provinces in matters of administration of justice and our committee wishes to register its objection in this regard.

Secondly, section 55, as worded, gives priority to the R.C.M.P. in the investigation of offences by local police. We see no reason for giving the R.C.M.P. such an exclusive role. Finally, we must draw the attention of the Senate Committee to the expression "the apprehension of the commission of such an offence" which, interpreted broadly, could lead to the reestablishment of a security service within the R.C.M.P., which the Bill has been specifically designed to dismantle.

APPENDICE «16-A»

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR LE COMITÉ DU BARREAU DU QUÉBEC SUR LE BILL C-157

AGENCE CANADIENNE DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

OCTOBRE 1983

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR LE COMITÉ DU BARREAU DU QUÉBEC SUR LE PROJET DE LOI C-157

AGENCE CANADIENNE DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

LE COMITÉ DU BARREAU DU QUÉBEC SUR LE BILL C-157

Les membres du Comité:

Me André-G. Tremblay, président
Me Raymond Clair
Me Michel Décary
Me Guy Lafrance
Me Jean-Pierre Lussier

Me Suzanne Vadboncoeur, secrétaire
Service de Recherche
Barreau du Québec.

Dépôt légal - 3e trimestre 1983

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Le comité du Barreau sur les droits et libertés de la personne est parfaitement conscient que le Canada fait partie de l'un des pays les plus libres du monde. Il est également conscient de son obligation de promouvoir la suprématie de la loi et de contribuer à l'épanouissement de la démocratie ainsi que des droits et libertés de la personne. Toute mesure législative ou gouvernementale susceptible d'accroître la liberté recueille l'adhésion du comité.

En conséquence, c'est avec inquiétude que le comité du Barreau a accueilli le projet de loi C-157 à cause de certaines de ses dispositions qui peuvent compromettre le haut niveau de démocratie et de liberté dont nous jouissons au Canada. Pour les juristes, il est une valeur fondamentale avec laquelle aucun compromis n'est possible: la suprématie de la loi. C'est là l'un des fondements de la Constitution du Canada. Tout projet de loi qui va à l'encontre de ce principe appelle une mise en garde de la part du Barreau. A notre point de vue, une loi qui veut corriger ou éviter certains abus ne doit pas être susceptible de susciter les mêmes abus et de conduire en définitive à la situation qu'elle devait corriger. Nous prétendons que, dans sa facture actuelle, le projet de loi C-157 mènerait à ce résultat.

La structure actuelle du Service de sécurité de la G.R.C. a conduit à des abus et un service civil du renseignement est nécessaire. Nous souscrivons donc au principe même du projet de loi C-157: ce service du renseignement doit exister indépendamment de la G.R.C. et doit être créé et réglementé par voie législative. Sur ce point particulier, nous acceptons la position gouvernementale et celle de la Commission McDonald. Cela dit, nous entretenons néanmoins des inquiétudes devant plusieurs dispositions du projet qui ne réalise pas l'équilibre désiré entre d'une part droits et pouvoirs et d'autre part obligations et contrôles. Plus précisément, il y a lieu de revoir ce projet de loi relativement à ses insuffisances qui concernent le droit à la légitime dissidence, les pouvoirs du Service du renseignement ainsi que les contrôles judiciaire, interne et externe.

Avant de procéder à l'analyse proprement dite du projet de loi, le comité désire souligner que le court laps de temps dont il a disposé ne lui a pas permis de préparer un mémoire détaillé qui aurait pu contenir une étude du projet article par article. Il a néanmoins effectué plusieurs consultations qui lui ont permis de prendre position sur certains points particuliers. Le mémoire du comité du Barreau se limite donc à l'analyse de quelques aspects spécifiques du projet de loi.

A - Le droit à la légitime dissidence

Le comité du Barreau exprime sa profonde inquiétude face à l'ambiguité de la définition de "menaces envers la sécurité du Canada" contenue au paragraphe d) de l'article 2, tant dans la version anglaise que dans la version française.

Le texte proposé permet d'avoir comme cible d'enquête un parti politique dont les activités visent, par des actions licites, à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada. Il est évident que la définition donnée peut comprendre les activités d'un parti comme le Parti Québécois. Le comité du Barreau est en désaccord avec cette orientation et constate que, sur ce point particulier, les rédacteurs du projet de loi se sont éloignés des recommandations de la Commission McDonald. Nous constatons à regret que, eu égard à la rédaction proposée, le simple fait pour un parti politique ou un groupe ou une personne d'avoir une activité ou des activités qui ont pour objectif la destruction ou le renversement, par des moyens légaux ou démocratiques, d'un gouvernement suffit à constituer une menace à la sécurité du Canada qui appelle des enquêtes du Service. Il s'agit là d'un accroc important au droit à la légitime dissidence et d'une négation pure et simple des valeurs démocratiques que l'on se doit de défendre à tout prix si l'on veut continuer à vivre dans un pays de liberté.

Notre adhésion aux valeurs démocratiques de notre société nous amène à recommander que, dans cette définition, le mot "constitutionnellement" soit remplacé par le mot "dé-

mocratiquement" et ce, pour éviter qu'un parti politique, un groupe ou une personne qui viserait à modifier, par des moyens démocratiques et pacifiques, le régime politique canadien, tel qu'établi dans la Constitution canadienne, ne soit aussi la cible d'enquêtes du Service. Une société comme la nôtre ne peut tolérer une telle atteinte à la liberté d'expression et à la démocratie. Bien entendu, les pouvoirs d'enquête du Service présupposent ici des actions cachées et illicites de ce parti, de ce groupe ou de cette personne.

B- Pouvoirs du Service

Certaines des fonctions du Service de même que certains aspects de son fonctionnement nous apparaissent comme une menace envers les droits et libertés fondamentaux des Canadiens. Ceci est particulièrement étonnant dans un pays qui vient de se doter d'une Charte des droits et libertés enchâssée dans la Constitution.

Les commentaires et suggestions du comité du Barreau porteront sur la confidentialité des sources d'information, la fonction d'assistance du Service, la coopération du Service avec d'autres institutions, la protection des employés et le pouvoir de réglementation.

a) La confidentialité des sources d'information

Il conviendrait que l'article 12 s'appliquât uniquement aux personnes qui, en leur qualité officielle, ont accès aux informations recueillies par le Service. Ainsi, si un journaliste ou tout citoyen a accès à de l'information qui lui permette de découvrir l'identité d'un informateur du Service, cette personne devrait pouvoir être exclue de l'application dudit article 12. Cette personne ne devrait pas être pénalisée pour une indiscrétion qui aurait été commise par ailleurs par une personne reliée au Service.

Le comité du Barreau suggère que l'article 12, paragraphe 1, se lise plutôt comme suit:

"12 (1) Nul ne peut communiquer des informations obtenues à l'occasion de l'exercice des fonctions prévues à la présente loi et qui permettraient de découvrir l'identité:"

b) Fonction d'assistance du service

Il y aurait lieu de prévoir à l'article 18 que le Service est assujetti aux prescriptions de la présente loi lorsqu'il prête son assistance au Canada à la collecte d'informations ou de renseignements. Si, par hypothèse, le service prête son assistance au F.B.I., il ne devrait pas lui être permis de faire, à cette occasion, ce qui lui est interdit par ailleurs de faire. Cet article ne doit pas ouvrir la porte à un mandat plus large pour le Service que celui que la loi lui accorde dans les cas de menaces envers la sécurité du Canada.

c) Coopération du Service avec d'autres institutions

La rédaction proposée de l'article 19 a), avec les mots "toute police du Canada" permettrait au Service de conclure des ententes directement avec des corps policiers provinciaux ou municipaux sans égard à l'autorité politique dont ils relèvent. Nous estimons que le Service devrait respecter la ligne d'autorité existante et conclure ses ententes ou établir sa coopération par le biais des autorités politiques

dont relèvent les corps policiers concernés. Ce principe du respect des compétences législatives et administratives devrait conséquemment être inscrit clairement à l'article 19 a) du projet de loi.

d) Protection des employés

Le comité du Barreau ne souscrit nullement à l'article 21 tel que rédigé. Il comprend les raisons qui ont amené les rédacteurs à prévoir les dispositions contenues à cet article, mais constate que celles-ci peuvent conduire à des abus encore plus sérieux que ceux qui ont occasionné la création de la Commission McDonald. Bien entendu, les agents du Service sont susceptibles, en de rares occasions, de commettre des actes illégaux. Quand cela se produit, la personne qui a posé l'acte illégal a besoin de protection et doit savoir qu'elle profite d'une certaine protection. Mais, nous croyons que, de façon générale, la cueillette d'informations pour les fins du Service ne devrait entraîner aucune violation de la loi. Si, de façon exceptionnelle, un agent du Service se livre à des actes illégaux dans l'exercice de ses fonctions, il devra faire rapport immédiatement au directeur du Service, lequel devra à son tour faire rapport au Solliciteur général et au Procureur général du Canada. Le deuxième alinéa de l'article 21 devrait donc être modifié en ce sens tout en éliminant la discrétion que le projet de loi accorde présentement au directeur. A cet égard, les mots "selon lui dans des cas particuliers" devraient être retranchés.

Quant au premier alinéa de l'article 21, nous estimons que sa rédaction ouvre la porte toute grande à la

commission d'actes criminels graves. Dans cette perspective, il est inacceptable. Toutefois, nous accepterions que les agents du Service profitent des immunités et de la protection traditionnelles accordées aux agents de la paix par les tribunaux en Common Law. Cela exclut cependant que les agents du Service deviennent des agents de la paix pour les fins de l'application de la loi. Nous comprenons également que ces immunités n'ont pas pour effet d'éliminer ou de mettre de côté le pouvoir et la compétence des procureurs généraux des provinces d'intenter des poursuites contre les contrevenants. Ces immunités ne constituent qu'un moyen de défense à la disposition des agents du Service que le tribunal appréciera à sa discrétion dans chacun des cas.

e) Pouvoir de réglementation

L'article 26 (b) du projet de loi précise que le gouverneur en conseil peut, par règlement, prévoir les règles de pratique et de procédure ainsi que les conditions de sécurité, applicables à l'audition de certaines demandes.

Est-il besoin de rappeler que cette façon de procéder n'est pas conforme à notre tradition juridique et que ces règles doivent normalement être déterminées soit par le juge en chef du tribunal concerné après consultation de ses juges soit par la loi elle-même.

Le comité du Barreau estime que ce paragraphe devrait être modifié de façon à prévoir une disposition

spécifique élaborant les règles ou encore à y inscrire une disposition s'inspirant de l'article 47 du Code de procédure civile du Québec dont le premer alinéa se lit comme suit:

> "47. La majorité des juges de chaque cour, soit à une assemblée convoquée à cette fin par le juge en chef, soit par voie de consultation par courrier tenue et certifiée par celui-ci, peuvent adopter, pour un ou plusieurs districts judiciaires, les règles de pratique jugées nécessaires à la bonne exécution des dispositions du présent Code. La majorité des juges de la Cour supérieure ou de la Cour provinciale nommés soit pour le district de Montréal, soit pour le district de Québec peuvent toutefois remplacer ces règles, les modifier ou les compléter par des règles particulières applicables seulement dans leur district respectif."

C- - Contrôles

Tous sont unanimes à affirmer que les pouvoirs énormes dont jouissent les agents du Service doivent subir des contrôles rigoureux pour éviter des abus possibles qui portent atteinte aux droits et libertés des citoyens canadiens. Le comité du Barreau estime que les contrôles prévus au projet de loi sont insuffisants et auraient avantage à être soit augmentés soit clarifiés. Nous examinerons donc trois types de contrôle: le contrôle judiciaire, le contrôle interne et le contrôle externe.

a) Contrôle judiciaire

Il y aurait d'abord lieu d'apporter une précision à la définition de "juge" à l'article 2 du projet de loi: vu le caractère exceptionnel des mandats accordés en vertu de l'article 22 et vu leurs conséquences quant à l'atteinte à la vie privée des gens, nous estimons que le juge en chef de la Cour fédérale du Canada, d'ailleurs nommé par le Gouvernement du Canada, devrait pouvoir désigner lesquels, parmi ses juges, entendront ce type de demande. La gestion interne de la Cour appartient sans nul doute au juge en chef. C'est pourquoi nous suggérons que la définition de juge décrite à l'article 2 du projet de loi soit complétée par l'addition des mots: "désigné par le juge en chef de cette cour."

D'autre part, le comité souscrit aux principes contenus à l'article 22 mais tient à préciser que son accord est conditionnel à la modification de l'article 21 dans le sens proposé plus haut. Nous comprenons toutefois que les

mandats dont parle cet article 22 ne peuvent pas être obtenus pour les fins de l'application des articles 15, 16 et 17. Compte tenu du libellé de l'article 17, on pourrait en effet prétendre que le Service pourrait procéder à des évaluations de sécurité sans obtenir les mandats prévus à l'article 22. Nous comprenons que l'intention des concepteurs consiste à ne pas permettre, dans les évaluations de sécurité, d'intercepter des communications ou d'acquérir des documents, informations ou objets, avec ou sans mandat.

Enfin, dans le but d'éviter un marchandage de juges et d'établir un contrôle sur les mandats qui sont accordés, le comité du Barreau recommande que la personne qui s'adresse à un juge dans le cadre d'une demande visée par l'article 22 doive communiquer à ce dernier toutes les requêtes antérieures relatives au même objet, accordées ou refusées à sa connaissance.

Comme nous l'avons mentionné lors de l'étude de l'article 21, le comité du Barreau ne croit pas que la cueillette d'informations pour les fins du Service devrait entraîner une violation de la loi de la part des agents. Nous comprenons toutefois qu'il puisse arriver qu'un agent muni d'un mandat et aussi qu'une personne appelée à lui prêter assistance soient susceptibles d'enfreindre la loi. C'est pourquoi nous suggérons de modifier les articles 23(1) (a) "in fine" et 23 (1) (b) de façon à prévoir que le destinataire du mandat ainsi que la personne qui lui prête assistance dans l'exécution de celui-ci bénéficient de la même protection et de la même immunité qu'à l'article 21 (tel que modifié par nous). Encore une fois, cette immunité ne constitue qu'un moyen de défense à la disposition des contrevenants à la loi.

b) Contrôle interne

Le comité du Barreau n'est pas satisfait du libellé de l'article 6. Nous estimons que le Service devrait être placé sous l'autorité du directeur qui en assure la gestion sous le contrôle du ministre et du sous-ministre.

Le fait de pouvoir donner des instructions générales au directeur n'assure pas au ministre un contrôle sur le Service, bien au contraire. L'accent doit être mis sur la responsabilité ultime du ministre qui lui permet de donner aussi des instructions particulières, le cas échéant.

Quant au troisième alinéa de l'article 6, nous considérons qu'il s'agit là d'une abdication de leurs responsabilités politiques et administratives de la part des autorités politiques qui devraient en tout temps pouvoir contrôler la gestion du Service. En aucune circonstance, selon nous, le directeur ne devrait être en mesure de passer outre aux instructions du ministre. Le contrôle parlementaire de même que l'essence même du système parlementaire dans lequel nous vivons exigent que le ministre soit responsable du Service devant la Chambre et qu'il puisse, à cette fin, en contrôler la gestion.

Nous sommes satisfaits des dispositions de la loi relatives à l'inspecteur général qui constitue un moyen de contrôle interne du Service. Toutefois, la loi n'est pas très claire relativement aux méthodes de fonctionnement de l'inspecteur général. Nous supposons que l'inspecteur géné-

ral sera en mesure, le cas échéant, de réviser l'ensemble des activités opérationnelles du Service s'il veut remettre au ministre un certificat significatif. Cela suppose que l'inspecteur général pourra disposer de l'assistance nécessaire pour accomplir son travail de vérification. Aussi, la loi devrait prévoir cette assistance comme elle le fait d'ailleurs pour le Comité de surveillance.

c) Contrôle externe

Le comité du Barreau n'est pas satisfait des dispositions du projet de loi relatives au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Pour le comité, il semble impérieux d'organiser un véritable contrôle parlementaire, par les élus du peuple, du fonctionnement du Service. Dans l'esprit du rapport de la Commission McDonald, il y aurait lieu de créer un comité de parlementaires représentant les deux Chambres du Parlement. Ce comité, bien entendu, devrait être composé de quatre ou de cinq personnes, au maximum. Ces personnes, qui devraient disposer du temps, de l'énergie et du support nécessaires, devraient pouvoir en tout temps procéder aux enquêtes sur le fonctionnement du Service, évidemment sans avoir à donner d'avis préalable aux personnes concernées. C'est ainsi que nous comprenons l'article 35. Il y aurait lieu de faire ressortir à l'article 43, du moins dans la version française, que les avis préalables à la tenue d'enquêtes ne s'appliquent qu'aux enquêtes consécutives à des plaintes reçues.

D- Partie IV de la loi

Dans l'ensemble, le comité du Barreau est en désaccord avec la partie IV de la Loi qui n'a pas sa raison d'être dans le projet de loi C-157. Cette partie IV est tout à fait incompatible avec l'esprit même du projet de loi et doit, en conséquence, en être retranchée.

Nous désirons d'abord attirer l'attention des membres du Comité du Sénat sur les articles 52 et 53 du projet de loi. A notre avis, aucune raison valable ne justifie l'obtention obligatoire du consentement du Procureur général du Canada préalablement à des poursuites relatives aux infractions telles que décrites à l'article 52. Ces articles constituent un empiètement grave sur les attributions constitutionnelles des provinces en matière d'administration de la Justice et le comité du Barreau désire exprimer son objection profonde à l'égard de cet empiètement.

En second lieu, nous constatons que l'article 55, tel que libellé, accorde une primauté à la G.R.C. à l'égard d'infractions qui peuvent faire l'objet d'investigations de la part de la police locale. Nous ne voyons aucune justification d'accorder un tel rôle exclusif à la G.R.C. Enfin nous nous devons d'attirer l'attention du Comité du Sénat sur l'expression "de la crainte de leur perpétration" dont une interprétation extensive pourrait permettre de recréer, à l'intérieur de la G.R.C., un service de sécurité que le projet de loi veut précisément démanteler.

APPENDIX "16-B"

CANADIAN JEWISH CONGRESS SUBMISSION RE BILL C-157

The Canadian Jewish Congress is the only representative organization of Canadian Jewry which embraces almost every facet of our widespread and diverse community. Canadian Jewish Congress represents a community of 325,000 Canadians.

I. OUR PERSPECTIVE

This submission is grounded in the belief that the most effective security service, consistent with the protection of the rights of the individual, is essential in Canada. We premise our recommendations on a recognition that an effective security service is a necessary tool in the defence of the democratic system enjoyed by Canadians. A properly established and responsible intelligence service should be consistent with both our democratic values and the protection of those values. Canadian Jewish Congress hopes that this submission will make a positive contribution to the founding of such a civilian security service.

The Canadian Jewish Congress approaches this matter with a compelling perspective, not simply with a theoretical or speculative eye. We have examined Bill C-157 with a profound sensitivity to the impact of terrorism, as victims of terrorism abroad and as potential victims of terrorism here in Canada.

Jews have know the reality of terrorism all over the world. We have felt its hand as it swept through Europe marking children and the elderly as the victims for death and suffering. Recent incidents of terrorism demonstrate the continuing need for effective security measures. In July, 1980 a grenade attack on schoolchildren in a Jewish school in Antwerp, Belgium, resulted in the death of a young boy. An October, 1980 attack on a Paris synagogue left four persons dead and 20 injured. A terrorist operation directed against the central synagogue in Vienna, Austria in August, 1981 claimed the lives of two people and seriously injured 16. Again, in Antwerp, two people died and 95 were injured when a synagogue was attacked in October, 1981. The first secretary to the Israeli Embassy was killed by terrorists who machine gunned the Embassy in Paris in the spring of 1982. The Israeli ambassador to the U.K. was shot in London, England in June 1982. In Paris in August, 1982 terrorists indiscriminately sprayed Goldenberg's Restaurant with machine gun fire, killing 6 persons and injuring others.

Jews in Canada have not escaped terrorist threats. In the early 1970s, 10 members of the Jewish community were saved from letter bombs only because they were intercepted by the R.C.M.P. In this last year there have been telephoned threats and letters, including those addressed personally to the President of the York University Jewish Students Federation. The potential danger to Canadian Jewry has increased with the radicalization of the Palestine Liberation Organization following the destruction of its power base in Lebanon and the

APPENDICE «16-B»

MÉMOIRE DU CONGRÈS JUIF CANADIEN AU SUJET DU PROJET DE LOI C-157

Le Congrès juif canadien est la seule organisation s'occupant de presque toutes les facettes de la communauté juive, très dispersée et très diversifiée. Il représente 325 000 Canadiens.

I. NOTRE POINT DE VUE

Le présent mémoire est fondé sur la conviction que le Canada a absolument besoin d'un service de sécurité des plus efficaces, mais en même temps, préoccupé de la protection des droits de la personne, car un bon service de sécurité est un outil nécessaire à la défense du régime démocratique dont jouissent les Canadiens. Tout service de renseignement bien établi et responsable devrait tenir compte à la fois de nos valeurs démocratiques et de la protection de ces valeurs. Le Congrès juif canadien espère que ce mémoire contribuera de façon positive à l'établissement d'un service de sécurité civil de ce genre.

Le Congrès juif canadien s'est penché sur le projet de loi C-157 d'un point de vue pratique, et non pas simplement théorique. Nous avons en effet une conscience profonde des répercussions du terrorisme, puisque nous en avons souffert à l'étranger et que nous pourrions un jour en souffrir ici au Canada.

Les Juifs ont été victimes du terrorisme dans le monde entier. Ils ont senti son ombre planer sur l'Europe, où des enfants et des vieillards ont connu la mort et la souffrance. Plusieurs incidents récents démontrent par ailleurs la nécessité continue de mesures de sécurité efficaces. En juillet 1980, une attaque à la grenade contre une école juive d'Anvers, en Belgique, a entraîné la mort d'un jeune garçon. En octobre 1980, un attaque contre une synagogue parisienne a tué quatre personnes et en a blessé vingt. En août 1981, une opération terroriste contre la synagogue centrale de Vienne, en Autriche, a fait deux morts et seize blessés graves. A Anvers encore, deux personnes sont mortes et 95 ont été blessées lorsqu'une synagogue a été attaquée en octobre 1981. Le premier secrétaire de l'ambassade d'Israël a été tué par des terroristes à Paris lors d'un raid à la mitraillette contre l'ambassade, au printemps 1982. L'ambassade d'Israël au Royaume-Uni a été victime d'un attentat à Londres en juin 1982. A Paris, en août 1982, des terroristes ont fait feu à la mitraillette sur le restaurant Goldenberg, tuant six personnes et blessant d'autres victimes innocentes.

Les Juifs canadiens ne sont pas plus à l'abri du terrorisme. Au début des années 70, dix d'entre eux n'ont échappé à des lettres piégées que grâce à une interception de la G.R.C. Au cours de la dernière année, diverses personnes ont reçu des coups de téléphone et des lettres de menaces, y compris le président de la Fédération des étudiants juifs de l'Université York. Le danger potentiel pour la communauté juive du Canada a augmenté avec la radicalisation de l'Organisation de libération de la Palestine à la suite de la destruction de sa base

expression of public threats by its various terrorist elements swearing vengeance on the world Jewish community.

Our experience with terrorism makes the Jewish community sensitive to the reality that terrorism threatens many communities within Canada with increasing frequency. For example, we have seen the importation of terrorism with the assassination of Turkish diplomats by Armenian terrorists. The recurrence of such terrorist acts underlies the Jewish community's concern that the Government of Canada implement mechanisms to safeguard against terrorism and other attempts to subvert our democratic system.

If terrorism is allowed to implant itself in Canada because we are reluctant to establish realistic measures to prevent it, its impact will spread beyond any particular community to affect Canada as a nation and in the international forum. Canada must continue to be seen as a country which can control its internal affairs and which will not condone, by acquiescence or otherwise, terrorist activity which may threaten her or other nations. These are concerns which the McDonald Commission raised and which remain valid. With some exceptions, Canada has escaped any substantial terrorist activity and internal subversion has also been controlled, but as terrorism grows more organized and more international in scope, so must the efforts to contain it be more organized, serious and efficacious. Canadian Jewish Congress believes that Bill C-157, with some amendments, can accomplish that task.

Canadian Jewish Congress recognizes that to be effective any security service must have authority to conduct investigations of an international scope. The authority to extend the scope of investigations to "foreign influenced activities", as contemplated by Bill C-157, is essential to the effectiveness of any service to control terrorist activity and internal subversion.

It is against this background that Canadian Jewish Congress approves of the concept of the proposed civilian security service and recognizes that such a service requires sufficient powers to accomplish its task. Our commitment to a security service with such powers must be seen, however, within the context of a society which also has a strong commitment to the protection of individual liberties.

The Jewish community has had a long and active association with the extension and protection of civil liberties in this country. Recently, Canadian Jewish Congress has made public submissions to the Canadian Government on treatment of the elderly, the extension of the full protection of the Canadian Human Rights Act to the handicapped, and the Charter of Rights and Freedoms, among other concerns.

In the covering letter to our brief on the Charter, Canadian Jewish Congress outlined why it was appropriate to entrench

d'opérations au Liban et de l'expression de menaces publiques par ses divers éléments terroristes, qui ont juré de se venger contre les Juifs du monde entier. La communauté juive, qui a connu le terrorisme, est donc d'autant plus consciente du fait que ce dernier menace de nombreuses collectivités canadiennes avec une fréquence accrue. Par exemple, le pays est vulnérable au terrorisme étranger, comme l'a montré l'assassinat de diplomates turc par des terroristes arméniens.

La répétition d'actes terroristes comme ceux-là met en relief l'importance que la communauté juive accorde à la mise en œuvre, par le gouvernement du Canada, de mécanismes de protection contre le terrorisme et toute autre tentative de subversion visant notre régime démocratique.

Si nous permettons au terrorisme de s'installer au Canada parce que nous hésitons à adopter des mesures réalistes pour le contrer, il touchera non seulement certaines collectivités, mais le Canada tout entier, tant sur la scène nationale qu'internationale. Le Canada doit continuer à être perçu comme un pays capable de diriger ses affaires internes et qui ne tolérera pas, tacitement ou autrement, d'activités terroristes dirigées contre lui-même ou contre d'autres pays. Ces préoccupations, soulevées par la Commission McDonald, sont encore valables aujourd'hui. A quelques exceptions près, le Canada a jusqu'ici échappé à toute activité terroriste d'importance et réussi à éviter la subversion interne, mais le terrorisme est aujourd'hui de mieux en mieux organisé et de plus en plus internationalisé; il faut donc lutter contre lui de façon plus structurée, plus sérieuse et plus efficace. Le Congrès juif canadien estime que le projet de loi C-157, avec certaines modifications, peut permettre d'accomplir cette tâche.

Le Congrès juif canadien reconnaît que, pour être efficace, tout service de sédurité doit être autorisé à mener des enquêtes internationales. La possibilité d'enquêter sur les «activités d'origine étrangère», comme le prévoit le projet de loi C-157, est donc essentielle à l'efficacité d'un service chargé de lutter contre le terrorisme et la subversion interne.

C'est dans ce contexte que le Congrès juif canadien approuve la création d'un service de sécurité civil et reconnaît que celui-ci doit jouir de pouvoirs suffisants pour mener à bien les tâches qui lui sont confiées. Cependant, tout en préconisant la création d'un service de sécurité doté de pouvoirs de ce genre, nous n'oublions pas que nous vivons dans une société qui attache beaucoup d'importance à la protection des libertés individuelles.

La communauté juive s'occupe activement et depuis longtemps de promouvoir et de protéger les libertés civiles dans notre pays. Récemment, le Congrès juif canadien a présenté des mémoires au gouvernement du Canada sur le traitement des personnes âgées, sur l'application pleine et entière de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* aux personnes handicapées, sur la Charte des droits et libertés, et sur d'autres sujets.

Dans la lettre qui accompagnait son mémoire sur la Charte, le congrès juif canadien soulignait pourquoi il fallait consacrer

freedoms and rights in a constitutional document. One reason cited was:

> the impact of the modern interventionist state upon individuals and groups through legislative or executive behaviour that may violate, even if unintentionally, certain well understood claims and rights . . . Canada will be served best by adopting some high statement of fundamental rights and freedoms. For the very presence of such a statement helps to crystallize national values and to provide rules and procedures that will better guarantee such values, secured now by the supreme law of the land—the Constitution of Canada.

Canadian Jewish Congress reiterates that statement and believes that to allow the guarantee of such important values to be undermined by unnecessarily vague legislation would be incompatible with this Government's efforts to implement the Charter.

Canadian Jewry knows how easily civil rights can be curtailed, by either a slow erosion or a dramatic denial of rights in time of perceived crisis. There can be no absolute guarantee that individual rights will not be infringed; but the nature of our political system demands that we maximize protection of civil rights and minimize unnecessary curtailment of those rights.

A government which recognizes and accepts responsibility for both national security and enhancement of civil liberties must balance the powers necessary to ensure the safety of all persons within Canada and of our system of government with the checks necessary to ensure freedom to engage in democratic practices. We believe that all Canadians wish to live in a safe and democratic community.

The fundamental aim of Bill C-157, to establish a civilian intelligence service with a legislated mandate, is one to be applauded. It recognizes the political sensitivity involved in determining surveillance targets and the special skills and continued resources required to carry out that surveillance. At the same time, it separates surveillance, information gathering and reporting functions from law enforcement functions. Canadian Jewish Congress strongly favours the separation of surveillance and law enforcement functions in the effort to protect individual rights and freedoms.

II. DISCUSSION

Canadian Jewish Congress directs its comments to three specific areas where we believe the Bill can be improved without endangering the powers needed by the members of the civilian security service (the "Service"):

(1) its scope, in particular the definitions of "security threat" and the scope of s. 14 and s. 17;

(2) the tools available to the Service, in particular s. 21 and s. 22; and

les droits et libertés dans un document constitutionnel. Nous donnions notamment la raison suivante:

> «les conséquences de l'action des États interventionnistes modernes sur les individus et les groupes, par la voie de lois ou d'actes qui peuvent empiéter, même involontairement, sur certains privilèges et droits bien établis . . . Le Canada aura tout intérêt à adopter une déclaration sur les droits fondamentaux de sa population. En effet, l'existence même d'une déclaration de ce genre aide à cristalliser les valeurs nationales, ainsi qu'à définir des règles et des mécanismes qui permettront de garantir le maintien de ces valeurs, protégées maintenant par la loi suprême du pays, la Constitution du Canada.»

Le Congrès juif canadien réitère cette affirmation et soutient que tous les efforts déployés par le gouvernement pour faire adopter la Charte auront été vains si l'on permet à une loi inutilement vague de miner les garanties appliquées à des valeurs de cette importance.

La communauté juive du Canada sait à quel point il est facile de limiter les libertés civiles, que ce soit par une lente érosion ou par un déni soudain de ces droits en temps de présumée crise. Il est absolument impossible d'empêcher toute violation des droits de la personne; cependant, la nature même de notre système politique exige que nous protégions ces droits au maximum et que nous tentions d'en réduire dans la mesure du possible toute violation inutile.

Tout gouvernement qui se reconnaît responsable à la fois de la sécurité nationale et de la promotion des libertés civiles doit assurer l'équilibre entre, d'une part, les pouvoirs nécessaires pour assurer la sécurité de toutes les personnes vivant au Canada et de notre système gouvernemental et, d'autre part, les contrepoids nécessaires pour garantir la liberté inhérente au processus démocratique. Nous sommes convaincus que tous les Canadiens veulent vivre dans une communauté à la fois sûre et démocratique.

L'objectif fondament du projet de loi C-157, c'est-à-dire l'établissement d'un service de renseignement civil dans un cadre législatif, est tout à fait louable. Ce projet de loi reconnaît que la délimitation des objets de surveillance, ainsi que des compétences exceptionnelles et des ressources continues nécessaires pour effectuer cette surveillance, constituent une question très délicate du point de vue politique. En même temps, le projet de loi sépare les fonctions de surveillance, de collecte de l'information et de rapport, des fonctions d'application de la loi. Le Congrès juif canadien appuie fermement cette séparation afin de protéger les lois et libertés de la personne.

II. DISCUSSION

Les observations du Congrès juif canadien portent sur trois points précis du projet de loi qui pourraient selon nous être améliorés sans que soient mis en danger les pouvoirs dont pourraient avoir besoin les membres du service de sécurité civil (le «service»):

(1) la portée du projet de loi, en particulier des définitions des «menaces envers la sécurité du Canada», ainsi que des articles 14 et 17;

(2) les ressources mises à la disposition du service, surtout en vertu des articles 21 et 22;

(3) accountability.

The changes we recommend are not intended to interfere with the fundamental purpose of Bill C-157, but are framed to satisfy legitimate concerns about the potential for unwarranted infringements of civil liberties arising from the current provisions of the Bill.

1. SCOPE

Canadian Jewish Congress is aware of the wide ranging criticism of Bill C-157 based on its scope. We believe that most of this criticism can be met without diminishing the effectiveness of the Service. In particular, we draw attention to the definition of "threats to the security of Canada" in s. 2, to s. 14(2) and to s. 17 of the Bill.

A. Definition of Security Threat

Bill C-157 defines security threats in s. 2 to include:

> (*d*) activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of, the constitutionally established system of government in Canada.

Acts which are intended to lead to the overthrow of the constitutionally established system of government in Canada are not qualified by "unlawful". It is one of the virtues of democracy—and one of its weaknesses—that critics are allowed to speak freely. While the permissible range of such criticism may well be the subject of debate, Canadian Jewish Congress is of the view that it is not the role of the Service to preclude such debate. The Solicitor-Gen has indicated that activities which are lawful (such as the Parti Quebecois' efforts to separate Quebec from Canada) woud not be the subject of surveillance. It would ease concerns and conform to such assurances if the activities under the above-noted clause are candidates for surveillance only when they are unlawful. Accordingly, Canadian Jewish Congress recommends that the clause be changed to read as follows:

> (d) unlawful activities directed toward undermining or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of the constitutionally established system of government in Canada.

An alternative and, in our view, equally acceptable approach would be to employ the terms adopted by the McDonald Commission:

> activities which are directed towards undermining or attacking through violence or unlawful means, the basic values, processes and structures of democratic government in Canada.

B. Subsections 14(2) and (3)

Under s.14(2), the Service is allowed to keep informed about the general environment in Canada:

> 14(2) Nothing in this Act restricts the Service from remaining informed about the political, economic and social

(3) l'obligation, pour le service, de rendre compte de ses actes.

Les changements que nous recommandons ne sont pas destinés à modifier l'objectif fondamental du projet de loi C-157, mais plutôt à répondre à des préoccupations légitimes sur les possibilités de violations injustifiées des droits de la personne en vertu des dispositions actuelles du projet de loi.

1. PORTÉE

Le Congrès juif canadien est conscient des nombreuses critiques dont a fait l'objet le projet de loi C-157 en raison de sa portée. Nous pensons qu'il est possible de répondre à la plupart de ces critiques sans réduire l'efficacité du service. En particulier, nous voulons attirer l'attention du Comité sur la définition des «menaces envers la sécurité du Canada», à l'article 2, ainsi que sur le paragraphe 14(2) et l'article 17 du projet de loi.

A. Définition des menaces envers la sécurité du Canada

L'article 2 du projet de loi C-157 définit notamment comme ceci les menaces à la sécurité du pays:

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

Le mot «illicites» ne s'applique pas aux activité destinées à mener au renversement du régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada. Dans tout régime démocratique, les critiques sont permises; c'est là un des points forts de ce système, et aussi une de ses faiblesses. Quant à savoir jusqu'où peuvent aller ces critiques, cela peut faire l'objet d'un long débat, mais le Congrès juif canadien estime qu'il n'incombe pas au service d'empêcher ce débat. Le Solliciteur général a indiqué que les activités légales, par exemple les efforts du Parti québécois pour séparer le Québec du reste du Canada, ne feraient pas l'objet de surveillance. En ne soumettant à une surveillance éventuelle les activités décrites dans cet article que si elles sont illégales, le gouvernement apaiserait bien des inquiétudes et agirait conformément aux assurances qu'il a données à ce sujet. Par conséquent, le Congrès juif canadien recommande de modifier ce paragraphe afin qu'il se lise comme suit:

> «d) les activités illégales qui visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement.»

Il serait également possible et, selon nous, tout aussi acceptable, d'employer la formule adoptée par la Commission McDonald:

> les activités qui visent à saper les valeurs, les structures et les mécanismes fondamentaux du gouvernement démocratique au Canada, ou à les attaquer par la violence ou par des moyens illicites.

B. Paragraphes 14(2) et (3)

En vertu du paragraphe 14(2), le service est autorisé à se tenir au courant de la situation générale qui règne au Canada:

> 14(2) La présente loi n'a pas pour effet d'empêcher le Service de se tenir au courant de la conjoncture politique,

environment within Canada and matters affecting that environment.

(3) Nothing in this Act authorizes the Service to investigate the affairs or activities of any person or group of persons solely on the basis of the participation by that person or group in lawful advocacy, protest or dissent.

Canadian Jewish Congress appreciates that the Service will be required to remain informed about the general environment in Canada; it would be difficult to select appropriate targets and to deploy resources otherwise. Nevertheless, the reason for the inclusion of s. 14(2) is not clear. All persons in Canada have the right to keep informed about general conditions in Canada and are able to do so through the media and other easily available means. The members of the Service can, of course, do the same and need no special permission to do so in the Legislation. Accordingly, we recommend that s. 14(2) be deleted from the Bill as unnecessary.

If s. 14(2) is not deleted, however, we are of the view that it should be amended to ensure that it is not interpreted to allow members of the Service to use means of keeping informed which are not generally available. We must express our concern about the implications of the subsection. The present wording of s. 14(2) poses the risk of possible contradiction with s. 14(3). Members of the Service may consider it justified to investigate a member of a lawful protest group under the guise of keeping informed about some aspect of the Canadian environment. It is trite, but nonetheless true, that freedom of speech and expression are guaranteed by s. 2(*b*) of the Charter of Rights and Freedoms. If that is to remain a meaningful guarantee, legitimate protestors should not be fearful of surveillance. If they are, it has the effect of doing indirectly what has not been done directly: the suppression of free speech.

No doubt, s. 14(3) is intended to prevail over s. 14(2). That intention should be made clear by explicitly stating in s. 14(2) that the Service is to remain informed only through "generally available sources of information", and in particular, that the Service is not to keep informed through the use of intrusive techniques. Accordingly, s. 22 should be amended to add s. 14(2) to the list of exempted sections.

Our previous recommendation in regard to the definition of security threat would also help to safeguard legal protest since, as that definition is now worded, legal protest, advocacy or dissent might well be encompassed by it.

Subsection 14(3) only states that the Service is not authorized to investigate lawful protestors. The Bill does not prohibit the Service from doing so; nor is there any provision for sanctions should lawful protestors be investigated. Congress recommends that s. 14(3) be worded as a prohibition in order

économique et sociale du Canada et des événements qui peuvent influer sur celle-ci.

(3) La présente loi n'autorise pas le Service à enquêter sur une personne ou un groupe de personnes pour le seul motif de leur participation à des activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord.

Le Congrès juif canadien convient que le service devra se tenir au courant de la conjoncture générale au Canada. Autrement, il serait difficile pour le service de bien choisir les cibles et de déployer ses effectifs. Néanmoins, on ne comprend pas très bien les raisons d'être du paragraphe 14(2). Tout le monde au Canada a le droit de se tenir au courant de la situation générale du pays et peut le faire par le biais des médias et d'autres moyens facilement accessibles. De toute évidence, les membres du service peuvent faire la même chose et il est tout à fait inutile que la loi contienne une permission spéciale à cet égard. Par conséquent, nous recommandons la suppression du paragraphe 14(2) du projet de loi.

Cependant, si le paragraphe 14(2) n'était pas supprimé, nous sommes d'avis qu'il devrait être modifié, afin qu'on ne puisse pas l'interpréter comme autorisant les membres du service à recourir à des moyens d'information qui ne sont généralement pas accessibles. Nous nous devons d'exprimer nos craintes quant aux conséquences possibles de ce paragraphe. La formulation actuelle du paragraphe 14(2) risquerait d'entrer en contradiction avec le paragraphe 14(3). En effet, sous prétexte de se tenir au courant de certains aspects de la conjoncture canadienne, les membres du service pourraient justifier une enquête sur un membre d'un groupe de protestation légitime. Cela peut sembler banal, mais il reste que la liberté d'expression est garantie par le paragraphe 2(*b*) de la Charte des droits et libertés. Pour que cette garantie soit respectée, les membres de groupes de protestation légitime ne doivent pas craindre de faire l'objet d'une surveillance. Dans le cas contraire, cela revient à faire indirectement ce qui n'a pas été fait directement, c'est-à-dire à supprimer la liberté d'expression.

Dans l'esprit des législateurs, le paragraphe 14(3) doit sans doute l'emporter sur le paragraphe 14(2). Cette intention doit néanmoins être clairement précisée en disant explicitement au paragraphe 14(2) que le service ne peut se tenir au courant que par les «sources d'information généralement accessibles» et qu'il ne peut pas recourir à des techniques d'intrusion. Par conséquent, l'article 22 devrait être amendé afin d'ajouter le paragraphe 14(2) à la liste des articles exemptés.

La recommandation que nous avons faite précédemment à l'égard de la définition de menace envers la sécurité contribuerait également à sauvegarder les droits de protestation légitime car la formulation actuelle de cette définition pourrait très bien permettre d'englober les activités légitimes de protestation, de défense d'une cause ou de manifestation d'un désaccord.

Au paragraphe 14(3), on se contente de dire que le service n'est pas autorisé à enquêter sur les personnes participant à des activités légitimes de protestation. Nulle part dans le projet de loi on interdit formellement au service de le faire et on ne prévoit pas de sanctions à cet égard. Le Congrès recommande

to give it legal effect and that surveillance should also be prohibited:

> 14(3) The Service is prohibited from investigating the affairs or activities of or engaging in surveillance of any person or group of persons solely on the basis of the participation by that person or group in lawful advocacy, protest or dissent.

C. Section 17

> 17. For the purpose of providing security assessments pursuant to section 15 or advice pursuant to section 16, the Service may conduct such investigations as it considers appropriate.

The ambit of such investigations raises the same problem of vagueness as several other sections of the Act discussed elsewhere in this submission. Canadian Jewish Congress is concerned that this section may be employed to circumvent a revised s.14(3). To diminish this possibility, Canadian Jewish Congress recommends that s.17 be expressly made suject to the prohibition in s.14(3).

2. THE TOOLS

A. Subsection 21(1)

> 21(1) The Director and employees are justified in taking such reasonable actions as are reasonably necessary to enable them to perform the duties and functions of the Service under this Act.

Canadian Jewish Congress' comments on this portion of the Bill are based on the assumption that surveillance and law enforcement functions should remain separate functions to be performed by different organizations. We consider it inherent in the nature of a civilian service that all interests will be best served by leaving law enforcement to law enforcement officers. Accordingly, we base our comments on the assumption that should investigators discover that subversive activity is expected to take place immediately or in the near future they will immediately notify the appropriate police authority. There should rarely be a situation in which investigators need to exercise emergency powers of the kind involved in pursuing criminals or in preventing a criminal act.

Canadian Jewish Congress recognizes that, on occasion, members of the Service might have to break the law in the interests of an effective investigation. One obvious example, likely to be required by surveillance, is trespass. We would expect that the need to break the law should occur less often with members of the Service than with police officers who may be required to speed and trespass in order to apprehend dangerous criminals; apprenhension is not a function of the security service. The fact that such illegal activities may be necessary dictates that they should be recognized as illegal. Canadian Jewish Congress cannot accept that the members of the Service be outside the rule of law. We agree with the submissions made by the Canadian Bar Association before the McDonald Commission and the position taken by that Commission in this respect. It should be noted as well that s.15 of

que le paragraphe 14(3) contienne une interdiction pour lui donner une valeur juridique et que la surveillance soit également interdite:

> 14(3) Il est interdit au Service d'enquêter sur les affaires ou les activités de toute personne ou de tout groupe de personnes pour le seul motif de leur participation à des activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord, et d'exercer une surveillance sur une telle personne ou un tel groupe de personnes.

C. Article 17

> 17. En vue des évaluations de sécurité et des conseils respectivement visés aux articles 15 et 16, le Service peut mener les enquêtes qu'il juge indiquées.

On retrouve au sujet de la portée de ces enquêtes le même problème d'absence de précisions que l'on observe au sujet d'autres articles de la loi dont on traite ailleurs dans le présent mémoire. Le Congrès juif canadien craint que cet article ne soit utilisé pour contourner le paragraphe 14.3 modifié. Pour atténuer ce risque, le Congrès juif canadien recommande que l'article 17 soit expressément visé par l'interdiction prévue au paragraphe 14(3).

2. LES INSTRUMENTS

A. Paragraphe 21(1)

> 21(1) Le Directeur et les employés sont fondés à accomplir, en vue de l'exercice des fonctions que la présente loi confère au Service, tous actes justifiables dont la nécessité soit également justifiable.

Les observations du Congrès juif canadien, au sujet de cette partie du projet de loi, reposent sur l'hypothèse que les fonctions de surveillance et d'application de la loi doivent demeurer distinctes et relever d'organismes différents. En raison de la nature même d'un service civil, nous estimons que dans l'intérêt de tous, il faut laisser l'application de la loi aux forces de l'ordre. Par conséquent, nous fondons nos commentaires sur l'hypothèse que, si les enquêteurs découvraient qu'une activité subversive doit avoir lieu sous peu ou dans un proche avenir, ils en informeraient immédiatement les autorités policières appropriées. Les cas devraient être rares où les enquêteurs doivent exercer des pouvoirs d'urgence, du genre de ceux nécessaires pour poursuivre les criminels ou prévenir un acte criminel.

Le Congrès juif canadien reconnaît que, à l'occasion, les membres du service peuvent avoir à violer la loi pour assurer l'efficacité d'une enquête. Le premier exemple qui vient immédiatement à l'esprit est celui de l'intrusion, qui peut être nécessaire dans les cas de surveillance. Nous estimons que les membres du service devraient moins avoir à contrevenir à la loi que les agents de police qui peuvent devoir agir avec rapidité et commettre une intrusion pour appréhender un criminel dangereux. L'arrestation des criminels n'est pas une fonction du service de sécurité. Comme ces activités illégales peuvent parfois être nécessaires, il faut les reconnaître comme illégales. Le Congrès juif canadien ne peut pas accepter que les membres du service contreviennent à la règle du droit. Nous sommes d'accord avec les mémoires présentés par l'Association du barreau canadien à la Commission MacDonald et avec la

the Charter will, after April 17, 1985, give constitutional status to equal application of the law.

While Canadian Jewish Congress agrees in principle that some leeway for Service employees must be allowed, the breadth of s. 21(1) as drafted leaves the matter in the discretion of the Service itself. We should not expect the proposed Service to place limits on itself and realism demands that we should anticipate that, given an almost unrestricted range of activity, any service would be tempted to use it. This difficulty can be resolved by narrowing the kinds of permissible activities and the situations in which they may be available. The McDonald Commission recommended specific immunities which carried with them safeguards against abuse. Canadian Jewish Congress recommends that members of the Service be given a defence (rather than immunity) against law breaking and that it arise only when no legal alternative is available.

Reference to Section 25 of the Criminal Code often has been made in comparison with s.21(1) of Bill C-157. That section applies to everyone, not only police officers, "who is required or authorized by law to do anything in the administration or enforcement of the law" and states that such person is "justified in doing what he is required or authorized to do and in using as much force as is necessary for that purpose" if he acts on reasonable and probable grounds". Furthermore, s.26 of the Criminal Code provides that a person is criminally responsible for excess use of force.

Canadian Jewish Congress recommends that the Bill recognize that members of the Service are not above the law by amending s.21(1) to conform to s.25 of the Criminal Code, by adding a provision dealing with excess, comparable to s.26 of the Criminal Code and by acknowledging that illegal activities are illegal no matter who performs them but that in some circumstances they might be justified. We propose that s.21 be deleted and the following substituted therefor:

21(1) Subject to s.22, the Director and employees are, if they act on reasonable and probable grounds, justified in doing what they are required and authorized to do to perform the duties and functions of the Service under this Act.

21(2) The Director and employees are not justified, for the purposes of subsection (1), in taking action for which a warrant is required pursuant to s.22 without first obtaining such warrant, except in circumstances of emergency as defined by general direction issued under subsection 6(1).

21(3) The Director and employees are criminally responsible for any action in excess of their authority according to the nature and quality of the act that constitutes the excess.

The existing subsection 21(2) should be restated as s.21(4).

It is possible both to ensure that the Service has the authority it requires and to satisfy those who are concerned about the

position de la Commission à cet égard. Il y a lieu également de signaler qu'en vertu de l'article 15 de la Charte, l'égalité devant la loi sera un droit constitutionnel après le 17 avril 1985.

Le Congrès juif canadien convient en principe qu'il faut laisser une certaine latitude aux employés du service, mais il soutient que le paragraphe 21(1), tel qu'il est formulé, laisse cette question à la discrétion du service lui-même. On ne peut s'attendre que le service proposé s'impose lui-même des limites. Il faut être réaliste et se rendre compte que si on autorise n'importe quelle activité presque sans restriction, n'importe quel service serait tenté de se prévaloir d'une telle autorisation. Cette difficulté peut être résolue en restreignant les genres d'activités permissibles et les situations dans lesquelles on peut y recourir. La Commission MacDonald a recommandé des immunités précises qui contiennent des garanties contre les abus. Le Congrès juif canadien recommande que les membres du service jouissent d'un mécanisme de défense (au lieu d'une immunité) vis-à-vis des infractions à la loi et que cette défense ne puisse être invoquée que lorsqu'aucune autre solution légale ne peut être appliquée.

On a souvent fait allusion à l'article 25 du Code criminel en rapport avec le paragraphe 21(1) du projet de loi C-157. Selon cet article, quiconque, et non seulement les agents de police, «est, par la loi, obligé ou autorisé à faire quoi que ce soit dans l'application ou l'exécution de la loi» est «fondé à accomplir ce qu'il lui est enjoint ou permis de faire et fondé à employer la force nécessaire pour cette fin» s'il agit en s'appuyant sur des motifs raisonnables et probables. De plus, selon l'article 26 du Code criminel, une personne est criminellement responsable de tout excès de force.

Le Congrès juif canadien recommande que le projet de loi reconnaisse que les membres du service ne sont pas au-dessus de la loi et que l'on modifie le paragraphe 21(1) pour le rendre conforme à l'article 25 du Code criminel en ajoutant une disposition portant sur l'excès de force comparable à l'article 26 du Code criminel et en spécifiant que les activités illégales sont illégales, peu importe qui les exécute, mais qu'elles peuvent être justifiées dans certains cas. Nous proposons la suppression de l'article 21 et son remplacement par ce qui suit:

21(1) Sous réserve de l'article 22, le directeur et les employés sont, s'ils agissent sur des motifs raisonnables et probables, fondés à accomplir ce qui leur est enjoint ou permis de faire pour exécuter les fonctions du Service en vertu de la présente loi.

21(2) Aux fins du paragraphe (1), le directeur et les employés ne sont pas fondés à prendre des mesures pour lesquelles un mandat est nécessaire conformément à l'article 22 sans obtenir d'abord ce mandat, sauf dans les cas d'urgence définis dans les instructions générales données conformément au paragraphe 6(1).

21(3) Le directeur et les employés sont criminellement responsables de tout abus de pouvoirs, selon la nature et la qualité de l'activité qui constitue cet abus.

Le paragraphe 21(2) actuel doit être renuméroté et devenir la paragraphe 21(4).

Il est possible à la fois de veiller à ce que le service dispose des pouvoirs dont il a besoin et de satisfaire ceux qui s'inquiè-

wide scope of activity allowed the Service in carrying out its duties by making the changes recommended above.

B. Section 22

22. (1) Notwithstanding any other law, on application in writing to a judge for a warrant made by the Director or any employee designated by the Minister for the purpose, the judge may, if satisfied by evidence on oath that a warrant is required to enable the Service to perform its duties and functions under this Act, other than sections 15, 16 and 17, issue a warrant authorizing the persons to whom the warrant is directed to intercept any communications or obtain any information record, document or thing and, for that purpose, authorizing those persons

(*a*) to enter any place or open or obtain access to any thing;

(*b*) to search for, remove or return, or examine, take extracts from or make copies of or record in any other manner the information, record, document or thing; or

(*c*) to install, maintain or remove any thing.

(2) There shall be specified in a warrant issue by a judge under subsection (1)

(*a*) the type of communication authorized to be intercepted or the type of information, records, documents or things authorized to be obtained and the powers referred to in paragraphs (1)(*a*) to (*c*) authorized to be exercised for that purpose;

(*b*) the identity of the person, if known, whose communication is to be intercepted or who has possession of the information, record, document or thing to be obtained;

(*c*) the persons or classes of persons to whom the warrant is directed;

(*d*) a general description of the place where the warrant may be executed, if a general description of that place can be given;

(*e*) the period for which the warrant is in force; and

(*f*) such other conditions as the judge considers advisable in the public interest.

(3) On application in writing to a judge for the renewal of a warrant referred to in subsection (1) made by a person entitled to apply for such a warrant, the judge may renew the warrant if satisfied by evidence on oath that the warrant continues to be required to enable the Service to perform its duties and functions under this Act, other than sections 15, 16 and 17.

(4) On application in writing to a judge for a warrant made by a person entitled to apply for a warrant referred to in subjsection (1), the judge may, if he thinks fit, issue a warrant authorizing the persons to whom the warrant is directed to remove from any place any thing installed pursuant to a warrant issued under subsection (1), and, for that purpose, to enter any place or open or obtain access to any thing.

tent de l'ampleur des activités que le service est autorisé à exécuter dans l'exercice de ses fonctions en procédant aux modifications recommandées ci-dessus.

B. Article 22

22. (1) Par dérogation à toute autre règle de droit, sur la demande écrite que lui en fait le directeur ou un employé désigné à cette fin par le ministre, le juge peut, s'il est convaincu par le dossier qui lui est présenté sous serment qu'un mandat est nécessaire pour permettre au Service d'exécuter les fonctions que lui confère la présente loi à l'exception des articles 15, 16 et 17, décerner un mandat autorisant ses destinataires à intercepter des communications ou à acquérir des documents, informations ou objets. À cette fin, le mandat peut autoriser:

a) l'accès à un lieu ou un objet ou l'ouverture d'un objet;

b) la recherche, l'enlèvement ou la remise en place de tout document ou objet, leur examen, le prélèvement des informations qui s'y trouvent, ainsi que leur enregistrement et l'établissement de copies ou d'extraits par tout procédé;

c) l'installation, l'entretien et l'enlèvement d'objets.

(2) Un mandat décerné en vertu du paragraphe (1) porte les indications suivantes:

a) catégories de communications, d'informations, de documents ou d'objets visés par l'autorisation, ainsi que les moyens mentionnés aux alinéas (1)*a*) à *c*) dont l'emploi est autorisé à cette fin;

b) identité de la personne, si elle est connue, dont les communications sont visées par l'autorisation ou qui est en possession des informations, documents ou objets visés par celle-ci;

c) personnes ou catégories de personnes destinataires du mandat;

d) si possible, description générale du lieu où le mandat peut être exécuté;

e) durée de validité du mandat;

f) autres conditions que le juge estime indiquées dans l'intérêt public.

(3) Sur la demande écrite que lui en fait une personne autorisée à demander le mandat visé au paragraphe (1), le juge peut le renouveler s'il est convaincu, par le dossier qui lui est présenté sous serment, que le mandat est toujours nécessaire pour permettre au Service d'exercer les fonctions qui lui confère la présente loi, à l'exception des articles 15, 16 et 17.

(4) Sur la demande écrite que lui en fait une personne autorisée à demander le mandat visé au paragraphe (1), le juge peut, s'il l'estime indiqué décerner un mandat autorisant ses destinataires à enlever un objet d'un lieu où il avait été installé en conformité avec un mandat décerné en vertu de ce paragraphe. A cette fin, le mandat peut autoriser l'accès à un lieu ou un objet ou l'ouverture d'un objet.

(5) There shall be specified in a warrant issued under subsection (4) the matters described in paragraphs (2)(*c*) to (*f*).

(6) In this section, "place" includes any conveyance.

Illegal activities which likely will be necessary are referred to in s. 22. First, it should be made clear that s. 21 cannot be used to avoid the need for a warrant in s. 22 except in emergency situations; for example, if it appears that it is "reasonably necessary" to enter a building or to search for records of a group under surveillance or to install a recording device or tracking device, such activities should be permissible only with the issuing of a warrant; they should not be held to be "reasonable actions" under s. 21. Section 22 should prevail over s. 21 and for that purpose s. 21(1), as revised, includes a clause rendering the actions covered by it subject to s. 22.

Intrusive techniques should not be allowed as "fishing expeditions"; for example, tapping a telephone should not be allowed merely for the purpose of finding out with whom the person has contact (that would constitute an unnecessary invasion of privacy of others) unless it has become known that the person under surveillance does in fact or is likely to have contact with persons who might themselves pose a danger to Canada's interests; or might assist the target's security threat. A warrant to obtain tax returns should be granted only when the returns show, or are likely to show, a link between the target and a security threat, not because they can be used to embarrass the target.

There are several ways in which s.22 should be improved. The time for which a warrant may be issued should be no longer than 6 months. The judge should issue a warrant only upon being satisfied that the intrusive technique is the only way to obtain the information and that non-intrusive methods have failed or would likely fail. The judge should be informed of the reasons the warrant is required for a particular investigation. The judge should be informed if another judge has refused the warrant and the reasons for the refusal.

Further, all material seized should be returned to the issuing judge and a limit placed on how long such material may be held; limits should be placed on places which can be entered under s.22, times for entry and frequency of entry; and there should be a maximum number of warrants allowed in respect of any given matter. In addition, the Director should be required to approve applications for Warrants.

We also recommend that the *Federal Court Act* be amended to provide that the Chief Justice of the Federal Court of Canada shall designate from time to time three judges to hear warrant applications, to ensure consistency in the discretion exercised in issuing warrants and to minimize any public perception of "judge shopping" by Service employees.

(5) Un mandat décerné en vertu du paragraphe (4) porte les indications mentionnées aux alinéas 2*c*) à *f*).

(6) Au présent article, les moyens de transport sont assimilés à des lieux.

Les activités illégales qui seront vraisemblablement nécessaires sont décrites à l'article 22. Premièrement, il faudrait préciser clairement qu'on ne peut pas recourir à l'article 21 pour éviter d'obtenir un mandat conformément à l'article 22, sauf dans les cas d'urgence; par exemple, s'il apparaît raisonnablement nécessaire de s'introduire dans un immeuble ou de chercher les dossiers d'un groupe sous surveillance ou d'installer des appareils d'enregistrement ou de pistage, ces activités ne doivent être autorisées qu'avec la délivrance d'un mandat; elles ne doivent pas être considérées comme des «activités raisonnables» en vertu de l'article 21. L'article 22 devrait l'emporter sur l'article 21 et à cette fin, le paragraphe 21(1), dans sa version révisée, contient une disposition rendant les activités qu'il couvre sujettes aux dispositions de l'article 22.

Les techniques d'intrusion ne doivent pas être permises pour aller «à la pêche aux renseignements». Par exemple, le branchement sur table d'écoute d'un téléphone ne doit pas être permis tout simplement pour découvrir avec qui la personne communique (cela constituerait une intrusion inutile dans la vie privée d'autres personnes), à moins qu'il ne soit prouvé que la personne sous surveillance communique en fait ou va probablement communiquer avec des personnes qui pourraient elles-mêmes constituer un danger pour les intérêts du Canada ou qu'elle pourrait être complice de telles personnes. Un mandat dans le but d'obtenir des déclarations d'impôts ne pourrait être accordé que lorsque cette déclaration prouve ou peut prouver que la personne visée constitue une menace envers la sécurité, et non seulement parce que cette déclaration peut être utilisée pour embarrasser cette personne.

L'article 22 pourrait être amélioré de plusieurs façons. La période visée par un mandat ne devrait pas dépasser six mois. Le juge ne devrait délivrer un mandat que s'il est certain que l'indiscrétion est la seule façon d'obtenir l'information requise et que toutes les méthodes employant la discrétion ont échoué ou échoueront probablement. Le juge devrait être informé des raisons justifiant la délivrance d'un mandat pour une enquête donnée et être avisé de ce qu'un autre juge avant lui a refusé de décerner le mandat ainsi que de ses raisons.

Par ailleurs, tous les documents saisis devraient être renvoyés au juge qui a délivré le mandat, et il y aurait lieu de fixer une période limite pour leur conservation; des restrictions devraient être appliquées aux lieux auxquels l'article 22 donne accès, ainsi qu'aux moments et à la fréquence de l'accès. En outre, un nombre maximum de mandats décernés eu égard à une situation donnée doit être établi. De plus, le directeur devrait être tenu d'approuver les demandes d'obtentions de mandat.

Nous recommandons également que la *Loi sur la Cour fédérale* soit modifiée de manière à prévoir que le juge en chef de la Cour fédérale du Canada désigne à l'occasion tois juges devant entendre les demandes de mandat, et ce, afin d'assurer un exercice égal du pouvoir discrétionnaire de délivrance des mandats et d'éviter le plus possible que le public ait l'impres-

3. ACCOUNTABILITY

The issue of accountability has given us considerable pause. We know that the impact of Watergate in the United States continues to be felt: the risk of the executive branch of government using the Service for self interested purposes cannot be ignored. We appreciate and share the government's concern about political intervention which has limited the Solicitor General's role under s.6(1) to the issuing of general directions only.

Yet we cannot ignore that one of the great difficulties encountered in the revelations of the RCMP activities which led to the McDonald Commission was that a series of Solicitors-Gen claimed to have no knowledge of those activities. We impute no motivation to the present Solicitor-Gen when we express our concern that the limited role played by the Solicitor-Gen under Bill C-157 might be used as a shield behind which a future Solicitor-Gen would be able to avoid responsibility. In our view, the reports which are sent to the Minister, such as the certificate submitted by the Inspector Gen under s.29(2) or by the Review Committee under s.47, do not compensate for this problem.

These, then, are the two opposing dangers: the possibility of abuse by a government if the Solicitor-Gen is allowed to issue specific orders to the Director and the failure of public responsibility if the Solicitor-Gen is permitted to respond to questions about the Service by saying, "I do not know; I am not allowed to know" or "I only know what I'm told". We have considered these dangers at length and have concluded that our tradition of ministerial responsibility and public accountability should be maintained; the need for such responsibility and accountability is important in our political system and is not outweighed by the very important concern about potential abuse. At the same time, we believe this concern can be alleviated to a large degree by the imposition of a requirement for the review of such ministerial acts by the Review Committee.

Accordingly, we would answer the need for government accountability to parliament by requiring the Minister to be knowledgeable and answerable for the activities of the Service which falls within his area of responsibility. To ensure this responsibility and accountability, the Minister must be empowered to override decisions of the Director or recognize that by so authorizing the Minister, the risk that the Service may become subject to untoward political influence is raised. To minimize this risk, we propose that the Minister be required to report every instance of the exercise of such authority to the Review Committee forthwith. The Review Committee should be required to review the exercise of the Minister's authority in each instance. We are of the view that, in this way, ministerial responsability will be maintained while guarding against undue and inappropriate ministerial involvement. The Review Committee would function not only as a check on the Service itself but also on the Minister. We would further enhance Service and ministerial accountability to the

sion que les employés du service recherchent surtout les juges les plus «compréhensifs».

3. RESPONSABILITÉ

La question de la responsabilité nous a longuement donné à réfléchir. Nous savons que les effets du scandale de Watergate continuent de se faire sentir aux États-Unis: on ne peut ignorer le risque de voir le Parlement recourir au service pour satisfaire ses propres intérêts. Nous reconnaissons et partageons la crainte du gouvernement quant à l'intervention politique ui a limité, en vertu du paragraphe 6(1), le rôle du Solliciteur général à ne donner que des instructions générales concernant le service.

On ne peut cependant pas ignorer que l'un des problèmes majeurs soulevés par la révélation des activités de la G.R.C., laquelle a conduit à la création de la Commission MacDonald, a été dû au fait que divers solliciteurs généraux ont déclaré ne rien savoir des activités en question. Nous ne blâmons aucunement l'actuel Solliciteur général lorsque nous soulignons que le rôle limité qu'il est appelé à jouer en vertu du projet de loi C-157 pourrait être invoqué par un futur Solliciteur général pour décliner toute responsabilité. À notre avis, la communication de rapports au ministre, tel que le certificat que soumet l'inspecteur général, aux termes du paragraphe 29(2) ou par le Comité de surveillance, aux termes de l'article 47, ne suffit pas à régler le problème.

Par conséquent, deux dangers nous guettent; la possibilité d'un abus du gouvernement, si le Solliciteur général est autorisé à donner des instructions précises au directeur, et le manquement du gouvernement à son devoir devant le public, si le Solliciteur général est autorisé à répondre à des questions concernant le service par des «je ne sais pas, je ne suis pas autorisé à savoir», ou encore «je ne sais que ce qu'on me dit». Nous avons étudié ces dangers dans le détail et avons conclu que la responsabilité du ministre devant le Parlement et devant le public, traditionnelle à notre système, doit être maintenue. Cette responsabilité est un élément important de notre système politique et ne perd pas de son poids par rapport aux très importants problèmes que pourraient poser les abus. En même temps, nous estimons que cette inquiétude peut être largement calmée si l'on exige du Comité de surveillance qu'il examine de semblables mesures ministérielles.

De même, nous règlerions la question de la responsabilité devant le Parlement en exigeant du ministre qu'il soit au courant des activités du service qui relève de sa compétence et qu'il en soit tenu responsable. Afin qu'il puisse assumer sa responsabilité, il faut autoriser le ministre à passer outre aux décisions du directeur, ou reconnaître qu'en autorisant le ministre à agir ainsi, on accentue le risque que le service soit soumis à une influence politique fâcheuse. Pour minimiser ce risque, nous proposons d'exiger du ministre qu'il fasse rapport au Comité de surveillance chaque fois qu'il exerce ce pouvoir. Le Comité de surveillance, quant à lui, devra analyser tous les cas où le ministre aura exercé son autorité. À notre avis, de cette façon, la responsabilité ministérielle sera maintenue tout en évitant une ingérence inapproriée et inapportune du ministre. Le Comité de surveillance pourrait ainsi surveiller non seulement les activités du service mais aussi du ministre. Nous valoriserions davantage auprès du public les activités du ser-

public by ensuring the Review Committee has access to parliament.

We recommend that s.6 be amended in several ways to accord with the traditional view of ministerial responsibility and public accountability. It is our view that the Minister must ensure that the operations of the Service are based on general direction which are open to parliamentary scrutiny when necessary. We therefore recommend s.6(1) be amended to make it mandatory for the Minister to issue general directions, and we would further recommend that these directions be transmitted to the Review Committee. The Committee would then be in a position to access not only the general framework within which the Service is to operate but would also be able to compare the actual operations with the directions.

We recommend that s.6(2) be amended to require the Director to keep the Minister fully informed of the operations of the Service but even further, to involve the Minister in decisions where appropriate. We agree with the McDonald Commission that: "The Minister's responsibility for policy must extend to the policy of operations. He must have knowledge of all investigative techniques and liaison arrangements."

We recommend the addition of a further subsection to section 6 which would state for greater clarity that the Minister is to be politically responsible for the Service on a day-to-day basis. For the reasons outlined above, we believe that the Minister should be in a position to answer questions in Parliament and to represent the government's commitment to a Service which operates in the nation's best interests and not in the interests of a particular segment of our society, whether that be the ruling party or some other sector.

We recommend amending subsection 6(3) to empower the Minister to override decisions of the Director. An additional paragraph should be added to s.6(3) to require the Minister to report forthwith to the Review Committee every decision of the Director which the Minister overrides and to require the Review Committee to review that exercise of authority forthwith. Such a review is crucial if all concerned are to tread successfully the fine line between minimizing political interference and maximizing political responsibility.

We therefore recommend that s.6 be amended to read as follows:

6(1) The Minister shall issue general directions in writing to the Director with respect to the Service, which general directions shall be transmitted to the Review Committee.

(2) The Service is under the control and management of the Director, but the Director shall comply with general directions issued by the Minister under subsection (1) and shall keep the Minister fully informed of the operations of the Service.

(3) The Minister is empowered to override the decision of the Director

(*a*) on the question of whether the Service should collect or disclose information or intelligence in relation to a particular person or group of persons; or

vice et la responsabilité du ministre en veillant à ce que le Comité de surveillance ait accès au Parlement.

Nous recommandons d'apporter plusieurs modifications à l'article 6 de façon à respecter la traditionnelle du ministre devant le Parlement et devant le public. Nous estimons que le ministre doit veiller à ce que les activités du service soit fondées sur des instructions générales pouvant au besoin être examinées par le Parlement. Nous recommandons par conséquent de modifier le paragraphe 6(1) de façon à obliger le ministre à donner des instructions générales, lesquelles seraient transmises au Comité de surveillance. Celui-ci serait alors en mesure d'analyser non seulement le cadre global des activités du service mais également dans quelles mesure ces activités sont conformes aux instructions reçues.

Nous recommandons de modifier le paragraphe 6(2) de façon à exiger du directeur qu'il tienne le ministre tout à fait au courant des activités du service et, même, à faire participer le ministre à la prise de décisions au besoin. Nous partageons l'opinion de la Commission McDonald selon laquelle la responsabilité du ministre au niveau de la politique doit également porter sur la politique des activités et que celui-ci doit être au fait de toutes les méthodes d'enquête adoptées et ententes conclues en matière de liaison.

Nous recommandons d'ajouter à l'article 6 un paragraphe énoncant clairement que le ministre est politiquement responsable de toute activité du service. Pour les raisons susmentionnées, nous estimons que le ministre doit être en mesure de répondre aux questions du Parlement et de démontrer l'engagement du gouvernement à l'égard d'un service qui agit dans «intérêt du peuple et non dans l'intérêt d'une partie donnée de notre société, qu'il s'agisse des dirigeants ou de tout autre groupe.

Nous recommandons de modifier le paragraphe 6(3) de façon à autoriser le ministre à passer outre aux décisions du directeur. Il y aurait lieu d'ajouter un alinéa au paragraphe 6(3) de façon à exiger du ministre qu'il communique au Comité de surveillance toutes les décisions du directeur à laquelle il passe outre, et d'exiger du Comité de surveillance qu'il analyse chaque cas où le ministre aura exercé son autorité. Un tel examen est vital si l'on veut que toutes les parties intéressées réussissent à minimiser l'ingérence politique tout en maximisant la responsabilité politique.

Nous recommandons par conséquent de modifier l'article 6 comme suit:

6(1) Le ministre donne par écrit au directeur des instructions générales concernant le Service, lesquelles sont communiquées au Comité de surveillance.

(2) Le Service est placé sous l'autorité du directeur, qui en assure la gestion, mais le directeur se conforme aux instructions générales du Ministre, données en vertu du paragraphe (1), et tient le Ministre tout à fait informé des activités du Service.

(3) Le Ministre peut passer outre à la décision du directeur

a) sur la question de savoir si le Service devrait recueillir ou communiquer des informations ou des renseignements sur une personne ou un groupe de personnes; ou

(*b*) as to the specific information, intelligence or advice that should be given by the Service to the Government of Canada or any department thereof, a Minister of the Crown, the government of a province or any department thereof or any other authority to which the Service is authorized by or under this Act to give information, intelligence or advice.

(4) If the Minister exercises his authority to override a decision of the Director under subsection (3)

(*a*) the Minister shall inform the Review Committee forthwith of the exercise of that authority and the reasons therefor; and

(*b*) the Review Committee shall conduct a review of that ministerial act pursuant to s. 34(*a*)(iii) forthwith.

(5) Nothing in this section is to be interpreted to mean that Minister does not have responsability for the decisions made by the Director and, for greater certainty, the Minister is responsible to Parliament for all such decisions.

We also commend the attempt in the Bill to establish an independent review system:

30(1) There is hereby established a committee, to be known as the Security Intelligence Review Committee, consisting of a Chairman and two other members, all of whom shall be appointed by the Governor in Council from among members of the Queen's Privy Council for Canada who are not members of the Senate or the House of Commons, after consultation by the Prime Minister of Canada with the Leader of the Opposition in the House of Commons of each party having at least twelve members in that House.

We believe that a change in the method of appointment of Committee members will improve the Committee's ability to perform its intended purpose of reviewing the activities of the Service and, further, in partnership with the changes in the Minister's role, will help to enhance ministerial responsibility to Parliament.

After lengthy consideration, Canadian Jewish Congress recommends that the members of the Review Committee be appointed by the Governor in Council with the consent of the Prime Minister and the Leader of the Opposition in the House of Commons and after consultation with the leader in the House of Commons of each party having at least twelve members in that House. This requirement for the participation of each major political party in the selection process is intended to provide the Committee with the benefit expertise and independent judgment.

Canadian Jewish Congress proposes that the legislation provide a means by which matters of concern to the Committee may be raised in parliament. We recommend that the Minister be obliged to place on the Order Paper of the House of Commons any report forwarded to the Minister which the Review Committee wishes to be raised in the House.

III. REVIEW OF LEGISLATION

The impetus to create an effective civilian security service has taken many years of inquiry and public dialogue to evolve into specific legislative proposals. If, as Canadian Jewish Congress recommends, such a security service is implemented,

b) sur les informations, renseignements et conseils particuliers que le Service devrait donner au gouvernement du Canada ou à l'un des ministères, à un ministre, au gouvernement d'une province ou à l'un de ses ministres, ou à toute autre autorité à laquelle il peut les donner en vertu de la présente loi.

(4) Si le Ministre exerce son droit de passer outre à une décision du directeur en vertu du paragraphe (3),

a) le Ministre informe le Comité de surveillance chaque fois qu'il exerce son droit ainsi que des raisons qui le motivent; et

b) le Comité de surveillance analyse la mesure ministérielle conformément au sous-alinéa 34*a*(iii).

(5) Les dispositions du présent article ne doivent pas être interprétées d'une façon qui ne tienne pas le ministre responsable des décisions du directeur, et pour plus de sûreté, il convient de préciser que le ministre est responsable devant le Parlement de toutes les décisions prises.

Nous louons également l'intention énonçée dans le projet de loi d'établir un système de surveillance autonome:

30. (1) Est constitué le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, composé du président et de deux autres membres, tous nommés par le gouverneur en conseil parmi les membres du Conseil privé de la Reine pour le Canada qui ne font partie ni du Sénat ni de la Chambre des communes. Cette nomination est précédée de consultations entre le premier ministre du Canada, le chef de l'opposition à la Chambre des communes et le chef de chacun des partis qui y disposent d'au moins douze députés.

Nous croyons que tout changement apporté à la méthode de nomination des membres du comité permettra à ce dernier de mieux remplir son rôle, soit celui de surveiller les activités du service et, en outre, conjointement avec les modifications proposées au rôle du ministre, contribuera à accroître la responsabilité ministérielle devant le Parlement.

Après s'être longuement penché sur cette question, le Congrès juif canadien recommande que les membres du comité de surveillance soient nommés par le gouverneur en conseil, avec le consentement du premier ministre et du chef de l'opposition à la Chambre des communes, après avoir consulté le chef de chacun des partis qui y comptent au moins douze députés. La participation au processus de sélection de chacun des grands partis politiques a pour but de permettre au comité de bénéficier de l'expérience et du jugement indépendant des membres de ces partis.

D'après le Congrès juif canadien, la loi devrait prévoir un mécanisme pour que les questions intéressant les membres du comité puissent être soulevées au Parlement. Nous recommandons que le ministre soit tenu d'inscrire au Feuilleton de la Chambre des communes tout rapport qui lui a été présenté et que le comité de surveillance désire voir discuté à la Chambre.

III. EXAMEN DE LA LOI

Le projet de créer un service de sécurité civil efficace a nécessité de nombreuses années de consultation et de discussions avec le public avant que des propositions législatives précises soient soumises. Si, comme le recommande le Congrès

Congress urges parliamentary review of its empowering legislation five years from the date of proclamation.

This one time "sunset" review should not and could not substitute for the ongoing proposed legislative and Review Committee oversight, but will serve to focus legislative attention on questions pertaining to the validity of the underlying concept. Normal review of the Service's operations will concentrate on other subjects while tending to take for granted the assumption of the wisdom of the establishing of the Service. In the normal course, careful analysis of such underlying concepts tends to be on a crisis basis only. In this instance, Congress recommends that such a review, with the benefit of five years of operational experience, be institutionalized at the outset.

IV. CONCLUSION

The above recommendations focus on three areas in which the Canadian Jewish Congress believes Bill C-157 requires greater precision. We believe changes of the type recommended will help to achieve that fine balance between providing the Service with an adequate mandate and preserving the freedoms, rights and accountability mechanisms which are an integral part of the Canadian system of government. Canadian Jewish Congress strongly urges the Government of Canada to consider and accept our recommendations which are designed to ensure that the proposed Service will conform to the liberties which are so salient an element of Canadian political culture without significantly emasculating the effective operation of that Service.

V. SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

The Canadian Jewish Congress respectfully submits that:

1. The fourth definition of "threats to the security of Canada" be amended to read:

unlawful activities directed toward undermining or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of, the constitutionally established system of government in Canada;

or

activities which are directed towards undermining or attacking through violence or unlawful means, the basic values, processes and structures of democratic government in Canada;

Subsection 14(2) be deleted from the Bill;

or

Subsection 14(2) be amended by the addition of the words "but such information shall be obtained only from sources generally available to the public and for greater certainty, shall not be obtained through the use of intrusive techniques"; and

The words "other than sections 15, 16 and 17" in Section 22 be amended to read "other than sections 14(2), 15, 16 and 17";

3. Subsection 14(3) be amended to read:

juif canadien, un tel service de sécurité est mis sur pied, le Congrès demande que cette loi habilitante soit soumise à un examen parlementaire dans un délai de cinq ans suivant sa date d'entrée en vigueur.

Cet examen à une date prédéterminée et à caractère unique ne doit pas et ne peut pas remplacer l'examen permanent proposé par la loi et que doit aussi effectuer le Comité de surveillance. Cet examen servira plutôt à attirer l'attention du Parlement sur des questions ayant trait à la validité du concept qui le sous-tend. L'examen courant des activités du service portera sur d'autres aspects en partant du principe que la création du service découle d'une décision judicieuse. Habituellement, l'analyse approfondie de tels concepts ne se fait qu'en temps de crise seulement. A cet égard, le Congrès recommande qu'un tel examen, effectué après cinq années d'expérience, soit institutionnalisé dès le début.

IV. CONCLUSION

Les recommandations susmentionnées touchent trois domaines qui, d'après le Congrès juif canadien, doivent être expliqués de façon plus détaillée dans le projet de loi C-157. Nous croyons que les changements recommandés permettront à la fois de doter le service d'un mandat adéquat et de maintenir les libertés, les droits et les mécanismes de responsabilité qui font partie intégrante du régime gouvernemental canadien. Le Congrès juif canadien encourage fortement le gouvernement du Canada à étudier et à accepter ses recommandations qui visent à faire en sorte que le service proposé respectera les libertés qui constituent un élément si important de la culture politique canadienne, sans nuire de façon significative à son fonctionnement efficace.

V. RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Le Congrès juif canadien recommande respectueusement que:

1. La quatrième définition de l'expression «menaces envers la sécurité du Canada» soit modifiée comme suit:

les activités illicites qui visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement;

ou

les activités qui visent à saper ou à attaquer, par des actions violentes ou illicites, les valeurs, les pratiques et les structures fondamentales du régime démocratique du Canada;

2. Le paragraphe 14(2) soit supprimé du projet de loi;

ou

Le paragraphe 14(2) soit modifié en ajoutant les mots suivants «mais ces renseignements ne proviendront que de sources auxquelles le public a habituellement accès et, pour plus de certitude, ne pourront être obtenus au moyen de techniques d'intrusion; et

Les mots «à l'exception des articles 15, 16 et 17» qui figurent à l'article 22 soient remplacés par «à l'exception du paragraphe 14(2) et des articles 15, 16 et 17»;

3. Le paragraphe 14(3) soit modifié comme suit:

The Service is prohibited from investigating the affairs or activities of or engaging in surveillance of any person or group of persons solely on the basis of the participation by that person or group in lawful advocacy, protest or dissent;

4. The words "subject to the prohibition expressed in s.14(3)" be added to s.17;

5. Section 21 be deleted and the following substituted therefor:

21(1) Subject to s.22, the Director and employees are, if they act on reasonable and probable grounds, justified in doing what they are required and authorized to do to perform the duties and functions of the Service under this Act.

21(2) The Director and employees are not justified, for the purposes of subsection (1), in taking action for which a warrant is required pursuant to s.22 without first obtaining such warrant, except in circumstances of emergency as defined by general direction issued under subsection 6(1).

21(3) The Director and employees are criminally responsible for any action in excess of their authority according to the nature and quality of the act that constitutes the excess.

The existing subsection 21(2) should be restated as s.21(4).

6. (a) Paragraph 22(2)(e) be amended to include the words "to be no longer than six months" after the word "force" and before"; and";

(b) The judge to whom the application be made is to be satisfied that the intrusive technique is the only way to obtain the information, that other methods have been tried unsuccessfully or are likely to be unsuccessful and that the reasons for the application justify the use of the intrusive technique. The judge is also to be informed if prior applications have been refused by another judge and how many warrants have been issued in relation to the same matter;

(c) S. 22(1) be further amended to require that the Director approve all applications for warrants and that the Minister be informed of such applications and warrants issued;

(d) Paragraph 22(1)(a) be amended to include limits on the places to be entered, the times for entry and frequency of entry;

(e) Paragraph 22(1)(b) be amended to include provisions requiring material seized under the warrant to be returned to the issuing judge and specifying the length of time such material may be held.

7. (a) Section 6 be amended as follows:

6(1) The Minister shall issue general directions in writing to the Director with respect to the Service, which general directions shall be transmitted to the Review Committee.

(2) The Service is under the control and management of the Director, but the Director shall comply with general directions issued by the Minister under subsection (1)

Il est interdit au Service d'enquêter sur une personne ou un groupe de personnes ou de surveiller une personne ou un groupe de personnes pour le seul motif de leur participation à des activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord;

4. Les mots «sous réserve de l'interdiction prévue par le paragraphe 14(3)» soient ajoutés à l'article 17;

5. L'article 21 soit supprimé et remplacé par ce qui suit:

21(1) Sous réserve de l'article 22, le directeur et les employés sont, s'ils agissent sur des motifs raisonnables et probables, fondés à accomplir ce qui leur est enjoint ou permis pour exécuter les fonctions du Service en vertu de la présente loi.

21(2) Aux fins du paragraphe (1), le directeur et les employés ne sont pas fondés à prendre des mesures pour lesquelles un mandat est nécessaire conformément à l'article 22 sans obtenir d'abord ce mandat, sauf dans les cas d'urgence définis dans les instructions générales données conformément au paragraphe 6(1).

21(3) Le directeur et les employés sont criminellement responsables de tout abus de pouvoirs, selon la nature et la qualité de l'activité qui constitue cet abus.

Le paragraphe actuel 21(2) deviendrait le paragraphe 21(4).

6. (a) L'alinéa 22(2)e) soit modifié de façon à inclure les mots «inférieure à six mois» après le mot «mandat» et avant»; et»;

(b) Le juge qui reçoit la demande soit convaincu que l'intrusion constitue la seule façon d'obtenir les renseignements requis, que d'autres moyens ont été utilisés sans succès ou qu'ils risquent de s'avérer vains et que les raisons qui sous-tendent la demande justifient l'intrusion. On informe également le juge si des demandes ont déjà été refusées par un autre juge et on lui signale combien de mandats ont été décernés à l'égard de la même affaire;

(c) Le paragraphe 22(1) soit modifié pour faire en sorte que le directeur approuve toutes les demandes de mandat et que le ministre soit informé des demandes en question et des mandats émis;

(d) L'alinéa 22(1)a) soit modifié pour préciser les lieux où le mandat peut être exécuté, ainsi que les heures et le nombre de fois qu'on peut avoir accès à ces lieux;

(e) L'alinéa 22(1)b) soit modifié de façon à inclure des dispositions qui stipulent que le matériel saisi en vertu d'un mandat doit être remis au juge qui a émis ce mandat tout en précisant la période durant laquelle ce matériel peut être gardé.

7. (a) L'article 6 soit modifié comme suit:

6(1) Le ministre donne par écrit au directeur, des instructions générales concernant le Service. Ces instructions générales sont transmises au comité de surveillance.

(2) Le Service est placé sous l'autorité du directeur, qui en assure la gestion, compte tenu des instructions générales émises par le ministre en vertu du paragraphe (1). Le directeur informe le ministre des activités du Service.

and shall keep the Minister fully informed of the operations of the Service.

(3) The Minister is empowered to override the decision of the Director

(*a*) on the question of whether the Service should collect or disclose information or intelligence in relation to a particular person or group of persons; or

(*b*) as to the specific information, intelligence or advice that should be given by the Service to the Government of Canada or any department thereof, a Minister of the Crown, the government of a province or any department thereof or any other authority to which the Service is authorized by or under this Act to give information, intelligence or advice.

(4) If the Minister exercises his authority to override a decision of the Director under subsection (3)

(*a*) the Minister shall inform the Review Committee forthwith of the exercise of that authority and the reasons therefor; and

(*b*) the Review Committee shall conduct a review of that ministerial act pursuant to s. 34(*a*)(iii) forthwith.

(5) Nothing in this section is to be interpreted to mean that Minister does not have responsability for the decisions made by the Director and, for greater certainty, the Minister is responsible to Parliament for all such decisions.

(*b*) Subsection 34(*a*) be amended by the addition of paragraph (iii) as follows:

to review each exercise of authority by the Minister under subsection 6(3);

8. (*a*) Subsection 30(*a*) be amended by deleting the remainder of the subsection following the words "not members of the Senate or the House of Commons", and substituting therefor:

with the consent of the Prime Minister of Canada and the Leader of the Opposition in the House of Commons, and after consultation with the leader in the House of Commons of each party having at least twelve members in that House.

(*b*) Section 49 be amended to provide as follows:

(*a*) The Review Committee may, on request by the Minister or at any other time, furnish a special report to the Minister concerning any matter that relates to the performance of its duties and functions.

(*b*) Where the Review Committee furnishes a report to the Minister and requests that it be laid before Parliament, the Minister shall cause such report to be laid before each House of Parliament on any of the first fifteenth day on which that House is sitting after the day the Minister receives it.

(3) Le ministre peut passer outre à la décision du directeur

a) sur la question de savoir si le Service devrait recueillir ou communiquer des informations ou des renseignements sur une personne ou un groupe de personnes; ou

b) sur les informations, renseignements et conseils particuliers que le Service devrait donner au gouvernement du Canada ou à l'un de ses ministères, à un ministre, au gouvernement d'une province ou à l'un de ses ministères ou à toute autre autorité à laquelle il peut les donner en vertu de la présente loi.

(4) Si le ministre exerce son droit de passer outre à la décision du directeur en vertu du paragraphe (3)

a) le ministre informe immédiatement le Comité de surveillance de l'exercice de ce droit et des raisons qui le sous-tendent, et

b) le Comité de surveillance examine immédiatement cette décision ministérielle conformément au sous-alinéa 34*a*)(iii).

(5) Il n'existe aucune disposition dans le présent article qui stipule que le ministre n'est pas responsable des décisions prises par le directeur; pour plus de certitude, le ministre est comparable envers le Parlement pour toutes les décisions de cette nature.

b) Le paragraphe 34*a*) soit modifié en ajoutant le sous-alinéa (iii) suivant:

examiner chaque pouvoir exerçé par le ministre en vertu du paragraphe 6(3);

8. (*a*) Le paragraphe 30(*a*) soit modifié en supprimant la phrase qui vient après «qui ne font partie ni du Sénat ni de la Chambre des communes», et en la remplaçant par ce qui suit:

Avec le consentement du premier ministre du Canada et du chef de l'opposition à la Chambre des communes, et après avoir consulté le chef de chacun des partis qui y disposent d'au moins douze députés.

(*b*) L'article 49 est modifié comme suit:

(*a*) le comité de surveillance peut, à la demande du ministre, ou à toute époque de l'année, établir un rapport spécial sur tout sujet qui relève de sa compétence et le remettre au ministre.

(*b*) Si le Comité de surveillance soumet un rapport au ministre et demande que ce rapport soit déposé à la Chambre, le ministre le dépose devant chaque chambre du Parlement dans ses quinze premiers jours de séance, à compter de la réception du rapport.

9. The legislation include a "sunset" provision to be effective five years from the date of proclamation.

All of which is respectfully submitted.

CANADIAN JEWISH CONGRESS
Milton E. Harris
President

9. La loi comprenne une disposition de «temporisation» d'une durée de cinq ans qui entre en vigueur à la date d'adoption de celle-ci.

Respectueusement soumis par

LE CONGRÈS JUIF CANADIEN
Le président
Milton E. Harris

WITNESSES—TÉMOINS

From the Quebec Bar Association:

Mr. Louis LeBel, President;

Maître André Tremblay, Chairman, Committee on Bill C-157;

Maître Suzanne Vadboncœur, Secretary, Committee on Bill C-157.

From the Canadian Jewish Congress:

Mr. Milton E. Harris, President;

Mr. Frank Schlesinger, Vice-President;

Ms. Elizabeth Wolfe, Counsel;

Professor Frederick Zemans, Chairman, Law and Social Action Committee;

Professor Joseph Magnet, Counsel.

Du Barreau du Québec:

M. le bâtonnier Louis LeBel;

Maître André Tremblay, président du Comité sur le Bill C-157;

Maître Suzanne Vadboncœur, secrétaire du Comité sur le Bill C-157.

Du Congrès juif canadien:

M. Milton E. Harris, président;

M. Frank Schlesinger, vice-président;

Mme Élizabeth Wolfe, conseiller;

Le professeur Frederick Zemans, président du Comité d'action sociale;

Le professeur Joseph Magnet, conseiller.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Special Committee of the Senate on the

Canadian Security Intelligence Service

Chairman:
The Honourable P. M. PITFIELD

Tuesday, October 11, 1983

Issue No. 17

Seventeenth Proceedings on

The subject-matter of Bill C-157, intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act"

WITNESS:
(See back cover)

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial spécial du

Service canadien du renseignement de sécurité

Président:
L'honorable P. M. PITFIELD

Le mardi 11 octobre 1983

Fascicule nº 17

Dix-septième fascicule concernant

La teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité»

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE ON THE CANADIAN SECURITY INTELLIGENCE SERVICE

The Honourable P. M. Pitfield, *Chairman*
The Honourable Sidney L. Buckwold, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Balfour
Buckwold
Godfrey
Kelly
Lapointe
Nurgitz
Olson
Pitfield
Riel
Riley
Roblin

COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL DU SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Président: L'honorable P. M. Pitfield
Vice-président: L'honorable Sidney L. Buckwold

Les honorables sénateurs:

Balfour
Buckwold
Godfrey
Kelly
Lapointe
Nurgitz
Olson
Pitfield
Riel
Riley
Roblin

(Quorum 4)

Les greffiers du comité
Erika Bruce
Timothy Ross Wilson
Clerks of the Committee

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, June 29, 1983:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion, as modified, of the Honourable Senator Olson, P.C., seconded by the Honourable Senator Frith:

That a Special Committee of the Senate be appointed to examine and consider the subject-matter of the Bill C-157, intituled: "An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact An Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof or in relation thereto", in advance of the said Bill coming before the Senate;

That the Committee have power to send for person, papers and records, to examine witnesses, to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee and to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee submit their report not later than 27th October, 1983;

That the Committee have power to act jointly with any committee appointed by the other place to examine the subject-matter of the aforementioned Bill; and

That a Message be sent to the House of Commons to request that House, if it deems it advisable, to appoint a committee to act jointly with that already chosen by this House.

After debate, and—

The question being put on the motion, as modified, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That changes in the membership of the Special Committee of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act may be made by notification thereof, signed by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to government members, and by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to opposition members, being filed with the Clerk of the Senate who shall cause the same to be printed in the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of that sitting, or of the next sitting thereafter, as the case may be.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That Rule 66(1)(*b*) be suspended in relation to the nomination of Senators to serve on the Special Committee

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 29 juin 1983:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Olson, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Frith,

Qu'un comité spécial du Sénat soit formé pour étudier la teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans les domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative», avant que ce projet de loi ne soit soumis au Sénat;

Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire produire des documents et des dossiers, à interroger des témoins, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages qu'il juge à propos et à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le comité présente son rapport au plus tard le 27 octobre 1983;

Que le comité soit autorisé à agir conjointement avec tout comité formé par l'autre endroit pour étudier la teneur du projet de loi mentionné ci-dessus; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes, la priant, si elle le juge opportun, de former un comité chargé d'agir conjointement avec celui déjà formé par le Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, sur division.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que les changements apportés à la composition du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité puissent être effectués sur avis signé par le leader du gouvernement au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres du gouvernement, et par le leader de l'opposition au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres de l'opposition, avis déposé auprès du greffier du Sénat qui le fera imprimer dans les *Procès-verbaux du Sénat* de la séance du même jour, ou de la séance suivante, selon le cas.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que l'application de l'article 66(1)*b*) du Règlement soit suspendue à l'égard de la nomination des sénateurs qui

of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act; and

That the following Senators be appointed to act on the said Special Committee, namely, the Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel and Riley.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

feront partie du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité; et

Que les sénateurs dont les noms suivent soient désignés pour faire partie dudit comité spécial, à savoir: les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel et Riley.

La motion, mise aux voix est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 11, 1983
(27)

[*Text*]

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day at 8:22 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Pitfield, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Balfour, Buckwold, Kelly, Lapointe, Olson, Pitfield, Riley and Roblin. (8)

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

Witness:

Mr. Gordon Robertson, President, Institute for Research and Public Poliyc.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter of Bill C-157 intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act".

The witness made statements and answered questions.

At 10:07 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Erika Bruce

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 11 OCTOBRE 1983
(27)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité se réunit aujourd'hui à 20 h 22 sous la présidence de l'honorable sénateur Pitfield (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Kelly, Lapointe, Olson, Pitfield, Riley et Roblin. (8)

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Donald Macdonald, chargé de recherche.

Témoin:

M. Gordon Robertson, président de l'Institut de recherches politiques.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 juin 1983, le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de loi C-157, intitutlé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité».

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

A 22 h 07, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, October 11, 1983

[*Text*]

The Special Senate Committee on a Canadian Security Intelligence Service, to which was referred the subject matter of Bill C-157, to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact an act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain acts in consequence thereof or in relation thereto, met this day at 8.15 p.m. to consider the subject matter of the bill.

Senator P. Michael Pitfield (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Bon soir, mesdames and messieurs. We wish to welcome Senator Roblin in the place of Senator Flynn who, unfortunately, is ill.

Our witness tonight is Mr. Gordon Robertson, former Secretary to the Cabinet and Secretary to the Cabinet for Federal-Provincial Relations and now President of the Institute for Research on Public policy.

Mr. Robertson, I take it that you would do what is usual and begin with a short statement and then open yourself to questions by the senators.

Mr. Gordon Robertson, President, Institute for Research on Public Policy: Mr. Chairman, I do not have any formal submission. I would be happy to say a few things about the areas where I think I might most usefully express some views, and after that I would be happy to try to answer some questions.

Honourable senators, as I say, I do not have a formal submission. I have read a number of the submissions to this committee and I have tried to follow its discussions, although I have not read all the reports of the proceedings. I have tried to consider where it might be useful for me to attempt to say something which would be helpful to the committee based on my experience as Secretary to the Cabinet from 1963 to 1975. I heard the testimony of Mr. Bryce on October 4 and I am generally in agreement with the views he expressed. My experience as Secretary to the Cabinet was somewhat different from Mr. Bryce's since during the period of the late 1960s and the early 1970s we had the disturbances in Quebec—the events of October, 1970. During my tenure there was a greater focus on domestic difficulties and a smaller focus on the problems of communism and related matters than during the tenure of Mr. Bryce. However, I do not think there would be any purpose in my covering the areas which Mr. Bryce covered. He talked about the 1963 review of security policy. He went into the statement by Mr. Pearson in October, 1963. He also dealt with Cabinet Directive No. 35 which was brought out in December, 1963; and he covered the role of the Secretary to the Cabinet and the role of the Privy Council office. So unless there are specific questions that the committee would wish to raise, Mr. Chairman, I do not propose to say anything about those particular matters.

It seemed to me that the areas I might most usefully touch upon are, perhaps, the role of the minister in relation to the security service, particularly as that is indicated in clause 6,

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 11 octobre 1983

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité, auquel a été renvoyé la teneur du projet de loi C-157, constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans des domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative, se réunit aujourd'hui à 20 h 15 pour étudier la teneur dudit projet de loi.

Le sénateur P. Michael Pitfield (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Bonsoir, mesdames et messieurs. Nous désirons souhaiter la bienvenue au sénateur Roblin venu remplacé le sénateur Flynn qui, malheureusement, est malade.

Nous accueillons ce soir M. Gordon Robertson, ancien secrétaire du Cabinet et secrétaire du Cabinet aux relations fédérales-provinciales et maintenant président de l'Institut de recherches politiques.

Monsieur Robertson, j'imagine que vous voudrez faire d'abord une courte présentation et accepter ensuite de répondre aux questions des sénateurs.

M. Gordon Robertson, président, Institut de recherches politiques: Monsieur le président, je n'ai pas préparé de présentation formelle. Il me fera néanmoins plaisir de dire quelques mots au sujet de certains aspects à l'égard desquels mes commentaires pourraient être le plus utiles et je tenterai ensuite de répondre à vos questions.

Honorables sénateurs, je le répète, je n'ai pas préparé de présentation formelle. J'ai lu certains des mémoires présentés à votre Comité et j'ai tenté de suivre le débat mais je n'ai pas lu tous les comptes rendus. J'ai tenté de déterminer les sujets à propos desquels mes commentaires pourraient être les plus utiles au Comité compte tenu de mon expérience en tant que secrétaire du Cabinet de 1963 à 1975. J'ai entendu le témoignage de M. Bryce le 4 octobre et je suis, en général, d'accord avec les opinions qu'il a exprimées. Mon expérience en tant que secrétaire du Cabinet diffère quelque peu de celle de M. Bryce puisqu'à la fin des années 60 et au début des années 70 nous avons vécu au Québec les événements d'octobre. Pendant mon mandat, on a davantage insisté sur les problèmes nationaux et moins sur les problèmes du communisme ou autres questions connexes que pendant le mandat de M. Bryce. Toutefois, je ne vois vraiment l'utilité d'aborder les mêmes domaines que M. Bryce. Il a parlé de la modification en 1963 de la politique relative à la sécurité. Il a notamment mentionné la déclaration faite par M. Pearson en octobre 1963. Il a traité de la directive nº 35 du Cabinet qui a été publiée en décembre 1963 et du rôle du secrétaire au Cabinet ainsi que de celui du Bureau du Conseil privé. Ainsi, à moins que les membres du Comité désirent soulever des questions précises, monsieur le président, je ne me propose pas de reprendre ces sujets.

Il m'a semblé préférable que je traite du rôle du ministre par rapport au Service du renseignement de sécurité, tout particulièrement en ce qui concerne l'article 6, du rapport entre les

[*Text*]

the relationship of security assessments and security screening to the question of a threat to security, and the problem of the future basis of security screening under the proposed legislation. As I indicated at the outset, Mr. Chairman, I would be happy to deal with questions, if I can, on other matters.

As far as the role of the minister is concerned, it seems to me that this is one of the most difficult aspects of the entire bill. I have noted the criticisms of clause 6 as it stands and I have some criticisms of my own about the way in which it is drafted. I have also noted the arguments that the doctrine of ministerial responsibility requires that the minister should be directly involved in the operations of the security service. A number of witnesses have pressed that view on the committee. I must say that I do not accept that argument, Mr. Chairman, nor do I believe that the basic concept of clause 6 is unsound. I think it is sound. I think it is basically wise, subject to some modification of detail.

As far as the doctrine of ministerial responsibility is concerned and the question of whether the arrangement in clause 6 is in violation of it, I think the question is not whether there should be ministerial responsibility, but for what the minister should be responsible. In my judgment we have done quite a lot of damage to our system of government and our system of responsibility by not recognizing clearly that there are areas of government for which we delibertely, and for good reason, make ministers not responsible, where Parliament considers there are valid reasons to put a distance between the political minister and the non-political person or agency charged with a specific role in an area of government.

I have not done any research on this matter but I have tried to give some thought to the kinds of areas in which we have done this sort of thing in the past. That is to say, put a distance between the political minister and certain areas of decision or administration. A number of them seem to emerge. The first situation where we put that kind of distance between a minister's decisions and administrative operations is in certain areas of vital importance where political influence or bias could produce very damaging public consequences. The most important area in this regard is with respect to monetary policy. The Bank of Canada settles monetary policy, interest rates and monetary supply—it is not the minister.

Senator Buckwold: Mr. Chairman, if I could just interject? Has the minister the right to do it?

Mr. Robertson: The minister, if he wishes, can give instructions in writing.

Senator Buckwold: But he still has the opportunity to influence that policy?

Mr. Robertson: If he wishes to give instructions in writing he can do so. He is kept informed. The Deputy Minister of Finance is a member of the board of governors; he attends weekly meetings at the bank. There are periodic meetings of the governor with the minister, but it is the bank which is

[*Traduction*]

évaluations de sécurité et les filtrages sécuritaires en ce qui a trait aux menaces à la sécurité, et du problème des futurs motifs de filtrage sécuritaire en vertu du projet de loi. Comme je l'ai indiqué dès le début, monsieur le président, je me ferai un plaisir de répondre, si je le puis, à des questions touchant d'autres sujets.

En ce qui concerne le rôle du ministre, il me semble que c'est là un des aspects les plus difficiles du projet de loi. J'ai pris note des critiques portées contre l'article 6 tel qu'il est libellé et j'ai moi-même des critiques à formuler à cet égard. J'ai aussi pris note des arguments selon lesquels le ministre doit, en vertu de la doctrine de la responsabilité ministérielle, s'intéresser directement, dans une certaine mesure, aux opérations du Service de sécurité. Un certain nombre de témoins ont voulu en convaincre le Comité. Je dois dire pour ma part que je n'accepte pas cet argument, monsieur le président, et que je ne crois pas que le concept fondamental de l'article 6 soit mauvais. Je crois au contraire qu'il est bon. Il est essentiellement sensé mais il convient d'y apporter certaines modifications et précisions.

En ce qui concerne la doctrine de la responsabilité ministérielle et la question de savoir si les dispositions de l'article 6 sont compatibles avec cette doctrine, je crois qu'il s'agit de déterminer non pas s'il doit y avoir responsabilité ministérielle mais plutôt quelles seront les responsabilités du ministre. A mon avis, nous avons nui considérablement à notre régime de gouvernement et à notre système de responsabilité en ne reconnaissant pas clairement qu'il y a certains secteurs du gouvernement pour lesquels nous enlevons, délibérément et pour de bons motifs, toute responsabilité aux ministres quand le Parlement juge qu'il existe des motifs valables d'assurer l'indépendance entre un ministre politique et une personne ou un organisme non politique chargé d'un rôle précis dans un secteur du gouvernement.

Je n'ai pas fait de recherche sur cette question, mais j'ai tenté de trouver des exemples de certains domaines où nous avons agi de la sorte par le passé, c'est-à-dire où nous avons assuré l'indépendance entre un ministre politique et certains domaines de décision ou d'administration. Un certains nombre d'exemples se dégagent après un examen cursif de la question. Nous avons d'abord assuré ce genre d'indépendance entre les décisions de ministres et les opérations dans certains secteurs qui ont une importance vitale et où l'influence ou le parti pris politiques pourraient avoir des conséquences très néfastes. Le plus important secteur est celui de la politique monétaire. C'est la Banque du Canada, et non pas le ministre, qui décide de la politique monétaire, des taux d'intérêt et de l'ampleur de la masse monétaire.

Le sénateur Buckwold: Monsieur le président, puis-je interrompre? Le ministre a-t-il le droit d'intervenir?

M. Robertson: Le ministre, s'il le souhaite, peut donner des instructions par écrit.

Le sénateur Buckwold: Mais il peut néanmoins influencer la politique?

M. Robertson: S'il souhaite donner des instructions par écrit, il peut le faire. Il est informé. Le sous-ministre des finances est membre du conseil d'administration; il participe à des réunions hebdomadaires avec la Banque. Le gouverneur et le ministre se rencontrent régulièrement, mais c'est la Banque

[*Text*]

responsible for interest rates and monetary supply. If there is disagreement and the minister wishes to take the responsibility then he can give a direction in writing. It has never been done before.

Senator Buckwold: For example, during the great argument with respect to high interest rates and whether the government, through the minister, should act in order to control what some people considered to be the damaging policy of the Bank of Canada, would the minister have had that right?

Mr. Robertson: He would have, had he put it in writing. He would have had to put it in writing; the probable consequence of that would have been the resignation of the governor. It has never been done. That power did not exist before 1960. I cannot remember exactly when the amendment was introduced but it was after the—

Senator Buckwold: After the Coyne affair?

Mr. Robertson: Yes.

Senator Kelly: Just one supplementary question in the same vein. Mr. Robertson, you acknowledge that the minister has the right, providing he puts it in writing. Do you argue that he should not have the right?

Mr. Robertson: No. I think it was a wise decision, senator, and I have no difficulty with it at all. The only point I am trying to make is that for purposes of normal operations it is the bank which makes the decisions.

Senator Kelly: The sole reason for asking the question is that the same thing might apply in this instance; you might accept the minister's having the right to intervene providing he does it in writing?

Mr. Robertson: Indeed, that is one of the suggestions I was going to make, sir.

Another area of concern is with respect to public information and the involvement of the cultural agencies: The CBC, National Arts Centre and Canada Council. In all of these areas, I think, Parliament has decided that the possibility of political intervention creates risks which outweigh the advantage of the normal kind of ministerial control and ministerial responsibility.

A second area where this kind of thing is done is where individual interests are involved and where there could be pressure for special treatment—special treatment for a person favoured for some reason or other. Probably the largest of these areas is income tax administration, which is handled entirely departmentally, at the official level. The minister does not become involved at all. Another area is in appointments to the public service where it was an important decision of policy that this should be removed from ministerial control and put under the Public Service Commission. A third is the area with which this committee is familiar of criminal investigations under the RCMP where there is the legal possibility of intervention, but a very strong tradition of non-intervention by the minister. In such types of cases, Parliament or tradition has excluded direct ministerial intervention as being the best guarantee of non-discriminatory administration.

[*Traduction*]

qui est responsable des taux d'intérêt et de la masse monétaire. S'il y a désaccord, et que le ministre souhaite assumer la responsabilité d'une décision, il peut donner des instructions par écrit. Cela ne s'est jamais fait.

Le sénator Buckwold: Par exemple, en ce qui concerne le grand débat sur les taux d'intérêt élevés et la question de savoir si le gouvernement, par le biais du ministre, pouvait intervenir pour contrôler ce que certains considéraient être la politique néfaste de la Banque du Canada, le ministre aurait-il eu le droit d'agir?

M. Robertson: Oui, s'il l'avait fait par écrit. Il aurait été obligé de le faire par écrit et cela aurait vraisemblablement entraîné la démission du gouverneur. Cela ne s'est jamais fait. Ce pouvoir n'existait pas avant 1960. Je ne me souviens plus exactement du moment où cette modification a été adoptée mais c'était après . . .

Le sénateur Buckwold: Après l'affaire Coyne?

M. Robertson: Oui.

Le sénateur Kelly: J'aimerais poser une question supplémentaire à ce sujet. M. Robinson, vous admettez que le ministre a le droit d'agir pourvu qu'il le fasse par écrit. Prétendez-vous qu'il ne devrait pas avoir ce droit?

M. Robertson: Non. C'était une sage décision, sénateur, et je ne m'y oppose nullement. Je veux tout simplement souligner qu'en ce qui concerne le déroulement normal des affaires, c'est la Banque qui prend les décisions.

Le sénateur Kelly: Je pose la question uniquement pour savoir si vous croyez que dans le cas qui nous occupe le ministre doit avoir le droit d'intervenir pourvu qu'il le fasse par écrit?

M. Robertson: En fait, c'est l'une des propositions que j'allais formuler, monsieur.

Un autre secteur nous inquiète, et cela concerne les organismes à vocation culturelle: Radio Canada, le Centre national des arts et le Conseil des arts du Canada. Dans tous ces domaines, le Parlement a décidé, je crois, que la possibilité d'une intervention politique n'est pas sans créer des risques qui l'emportent largement sur les avantages de la responsabilité et du contrôle ministériels normaux.

Deuxièmement, cela se fait quand les intérêts de particuliers entrent en jeu et où l'on pourrait exercer des pressions en vue d'obtenir un traitement de faveur pour une personne. Le meilleur exemple est celui de l'administration de l'impôt qui relève entièrement des hauts fonctionnaires du ministère. Le ministre ne s'en mêle pas du tout. Il y a aussi les nominations dans la Fonction publique que l'on a décidé de soustraire au contrôle ministériel et de confier à la Commission de la Fonction publique. Le troisième domaine que connaît bien ce comité, est celui des enquêtes criminelles de la GRC, où la loi prévoit l'intervention du ministre mais celui-ci renonce à cette prérogative en vertu d'une tradition bien établie. Dans ce cas, le Parlement a exclu toute possibilité d'intervention ministérielle directe pour garantir autant que possible une administration non discriminatoire.

[*Text*]

Another area that occurs to me is one where financial benefits or advantages are involved and where it has been thought that there should be no risk of partisan interest or advantage. Obvious cases are the granting of export permits for oil and gas, which the National Energy Board controls; licences to broadcast, which the CRTC controls; airline permits, which the Canadian Transport Commission controls. Again, it is a matter of non-discriminatory administration.

Finally, of course, there are a large number of areas that are put under a crown corporation technique of administration in order to divorce administration from ministerial intervention. This is normally for reasons of efficiency. In all these cases, important decisions are taken at a non-political level and this is by plan and intention, approved by Parliament. In some cases, there is no provision for variation by the minister, or even by cabinet. CBC programming, or control of time on the CBC is one; appointments to the public service is another. In other cases, as Senator Buckwold has indicated, there is provision for override as in the Bank of Canada, providing it is done in writing. In the National Energy Board, in certain cases, there can be a reversal of a decision.

Senator Buckwold: Mr. Robertson, do you know of any act or statute of the Government of Canada that has wording similar to that which we have in Bill C-157 which indicates a negative, reverse role, namely the minister is not empowered to override the decision of the director on certain items? Is there any other act that has that particular structure?

Mr. Robertson: I do not know of any specifically, but there must be a provision of that kind in the National Energy Board Act, because I know that certain decisions of the National Energy Board can be reversed while others cannot. As I say, I have not done any research on that point; I would have to do it, but I know there must be at least one case. There may be others that I do not know of, senator.

Senator Riley: The cabinet can override the orders of the Transportation Commission, is that not so?

Mr. Robertson: This is quite possible. I have not checked the act, senator. I know that in some cases there is provision for override and in some cases, there is not. In the CBC, there is not; in the National Energy Board, on certain decisions, there is not; in the Bank of Canada, there is if it is in writing. Different situations prevail. The point that I am trying to make, senator, is that it is not correct, and I think it is injurious to assume, that our system necessarily requires ministerial control in all cases. It does not. Parliament can decide that, in certain cases, for certain good reasons, there is adequate cause not to have ministerial intervention and ministerial control and it really is, it seems to me, a parliamentary decision as to whether it is or is not desirable to have the fact or the possibility of intervention at the political level in a particular thing. The decision has been made that it is not desirable to have it in income tax administration; it is not

[*Traduction*]

Un troisième domaine qui me vient à l'esprit est celui des avantages financiers où l'on a jugé qu'il fallait éviter que ne jouent l'intérêt ou l'avantage partisans. Parmi les exemples évidents notons l'octroi de permis d'exportation du pétrole et du gaz que contrôle l'Office national de l'énergie; la délivrance de licences pour la télédistribution, que contrôle le CRTC; les permis des sociétés aériennes que contrôle la Commission canadienne des transports. Là encore il s'agit d'assurer une administration non discriminatoire.

Finalement, bien sûr, il y a un grand nombre de domaines qui sont administrés par des sociétés de la Couronne afin de bien mettre l'administration à l'abri de toute intervention ministérielle. Cela se fait normalement pour des raisons d'efficacité. Dans tous ces cas, d'importantes décisions sont prises à un niveau non politique et cela est voulu et approuvé par le Parlement. Dans certains cas, le ministre et même le Cabinet n'ont pas le pouvoir de modifier des décisions. La programmation de Radio Canada, ou le contrôle du temps d'antenne à Radio Canada, est l'un de ces domaines; un autre serait les nominations à la Fonction publique. Dans d'autres cas, comme l'a indiqué le sénateur Buckwold, on a prévu que les décisions puisent être renversées, comme dans le cas de la Banque du Canada, pourvu que cela soit fait par écrit. En ce qui concerne l'Office national de l'énergie, dans certains cas, les décisions peuvent être annulées.

Le sénateur Buckwold: Monsieur Robertson, connaissez-vous d'autres lois du gouvernement du Canada qui contiennent des dispositions libellées comme celle du projet de loi C-157, c'est-à-dire en termes négatifs où l'on prévoit notamment que le ministre ne peut passer outre à la décision du directeur à certains égards? Connaissez-vous d'autres lois qui aient des dispositions semblables?

M. Robertson: Je n'en connais pas précisément, mais il doit exister une disposition de ce genre dans la Loi sur l'Office nationale de l'énergie parce que je sais que certaines décisions de l'Office peuvent être renversées et d'autres pas. Comme je l'ai dit, je n'ai pas fait de recherche à ce sujet; il faudrait que je le fasse mais je sais du moins qu'il existe un cas. Il doit y en avoir d'autres que je ne connais pas, sénateur.

Le sénateur Riley: Le Cabinet peut renverser les ordonnances de la Commission des Transports, n'est-ce pas?

M. Robertson: C'est fort possible. Je n'ai pas vérifié la loi, sénateur. Je sais qu'on a prévu que les décisions peuvent être renversées dans certains cas mais pas dans d'autres. Ce n'est pas possible dans le cas de Radio Canada; en ce qui concerne l'Office national de l'énergie, certaines décisions ne peuvent être renversées; pour la banque du Canada, cela peut se faire par écrit. Cela varie selon le cas. Ce que je veux faire ressortir, sénateur, c'est qu'il est faux et je crois nuisible de supposer que notre système exige nécessairement le contrôle du ministre dans tous les cas. Ce n'est pas exact. Le Parlement peut décider que dans certains cas, pour de solides motifs, il y a suffisamment de raisons d'éviter l'intervention et le contrôle du ministre et cela, il me semble, relève du gouvernement qui doit déterminer s'il est souhaitable ou non qu'il puisse y avoir intervention au niveau politique dans une affaire en particulier. On a décidé notamment qu'il n'est pas souhaitable que le

[*Text*]

desirable to have it in appointments to the public service; it is not desirable to have it in certain kinds of decisions, as I have said, by the National Energy Board—

Senator Riley: The minister can have someone appointed by Order-in-Council.

Mr. Robertson: Not in the public service, except under a specific section. It has to be an exemption by the Governor-in-Council, senator.

Senator Lapointe: Is it desirable that ministers should know what is going on?

Mr. Robertson: Oh indeed, senator. I would like to come to this, if I may. The only point I am trying to make, Mr. Chairman, is that I think it is quite wrong and potentially injurious to assume that we are bound by a situation in which there has to be ministerial intervention in all things that are done by government. That is not so. Our system is quite different from that. It is much more flexible than that as it permits Parliament to decide whether there should or should not be ministerial intervention for a particular category of decisions or actions.

As far as the security operation is concerned, it is my personal view—and no more than a personal view—that we are likely to achieve the greatest certainty of an unbiased regard for the delicate balance of concern for individual rights and liberties, on the one hand, and concern for the security of the state on the other by a carefully balanced distribution of responsibilities among three distinct participants, and I think those are the participants mentioned in clause 6.

My concern, apart from the general point I have made, is that there is a real risk of drawing the wrong conclusions from the events that led to the appointment of the McDonald Commission and from the events that were reported by the McDonald Commission. One conclusion that could be drawn is that the minister has to be directly involved in operational decisions of the security service in order to ensure that we would not have a repetition of the things that went wrong in the 1970s. I was a witness before the McDonald Commission; I have read the report and I would say that the conclusions are quite different. I would say that the conclusions are, in the first place, that policy should be a great deal clearer and more detailed than it was in the 1970s, and when I say policy, I mean what categories of organizations are subject to surveillance by the security service; what types of persons should be subject to surveillance; what operational methods are appropriate for different kinds of perceived threats. In all those areas of policy, there ought to be far greater clarity than there was in the 1970s.

Senator Buckwold: Would you classify that as general directions?

Mr. Robertson: They would come under general directions, or they could come under regulations by the Governor-in-Council, senator.

[*Traduction*]

ministre puisse intervenir dans l'administration de l'impôt; cette intervention n'est pas souhaitable en ce qui concerne les nominations à la Fonction publique et non plus en ce qui concerne certaines décisions, notamment celle de l'Office national de l'énergie . . .

Le sénateur Riley: Le ministre peut faire nommer quelqu'un par décret en conseil.

M. Robertson: Pas à la Fonction publique, sauf en vertu d'un article précis. Il faut qu'il y ait une exemption prévue par le gouverneur en conseil, sénateur.

Le sénateur Lapointe: Est-il souhaitable que les ministres sachent ce qui se passe?

M. Robertson: Mais oui, sénateur. Je vais en parler, si vous me le permettez. J'essais tout simplement de dire, monsieur le président, que je crois qu'il est mauvais et possiblement nuisible de supposer que le ministre doit toujours pouvoir intervenir à l'égard de toutes les actions du gouvernement. Ce n'est pas le cas. Notre système est bien différent de cela. Il est beaucoup plus souple que cela puisqu'il permet au Parlement de décider s'il doit ou non y avoir intervention du ministre en ce qui concerne certaines catégories de décisions ou d'actions.

En ce qui concerne les opérations en matière de sécurité, je crois, et c'est là un avis purement personnel, que nous pourrons le mieux protéger l'équilibre délicat entre, d'une part, les droits et les libertés de la personne et d'autre part la sécurité de l'État, en répartissant de façon bien équilibrée les responsabilités entre trois participants distincts qui sont, je crois, ceux prévus à l'article 6.

Ce que je crains, mis à part le point général que je viens de soulever, c'est que l'on tire vraiment de mauvaises conclusions des événements qui ont précédé la création de la Commission McDonald et des incidents mentionnés dans son rapport. On pourrait entre autres conclure que le ministre doit participer directement aux décisions opérationnelles du Service de sécurité afin de s'assurer que les incidents des années 70 ne puissent se répéter. J'ai témoigné devant la Commission McDonald, j'ai lu le rapport et je dois dire que les conclusions sont très différentes. D'abord, la politique doit être beaucoup plus claire et beaucoup plus détaillée qu'elle ne l'était dans les années 70 et lorsque je dis politique, je veux parler des catégories d'organisations qui sont assujetties à la surveillance du Service de sécurité, des catégories de personnes qui doivent faire l'objet d'une surveillance, des méthodes opérationnelles qui conviennent pour contrer les différentes sortes de menaces perçues. Pour tous les aspects de la politique dans ce domaine, il faut que les choses soient beaucoup plus claires qu'elles ne l'étaient dans les années 70.

Le sénateur Buckwold: Diriez-vous donc qu'il faut des directives générales?

M. Robertson: Il s'agirait notamment de directives générales mais il pourrait aussi s'agir de règlements du gouverneur en conseil, sénateur.

[*Text*]

Second, I think that the locus of responsibility should be clearer; exactly who is responsible for decisions at whatever level in handling security.

A third conclusion is that there should be an independent scrutiny of operations that did not exist in the 1970s, and still does not exist today.

A fourth conclusion, which relates to Senator Lapointe's question, is that there should be prompt and frequent report to the minister on anything and everything, but particularly things that seem doubtful: departures from policy and departures from law. None of those things, with the benefit of hindsight, was as clear as it sought to have been in the 1970s and I accept my share of responsibility for that fact. It was the lack of clarity in those areas that led to problems.

I give this analysis because I am frankly concerned lest the conclusion should be drawn that the solution to difficulties in the past is to put the minister into everything. I think that would be an unwise and undesirable decision.

As far as clause 6 is concerned, I know that I am in accord with the basic distribution of responsibilities, although I think it could be improved. I would be inclined to make the issuance of general directions mandatory and not permissive in clause 6(1). I think I would provide an obligation on the director to keep the minister currently informed about operations. As I see it, there is not that obligation in clause 6 at the present time. The third change would be to require the director to consult with the minister before making any operational decision is made if he had any doubt as to the applicable policy.

I am aware that the McDonald Commission argues in its report that it is difficult to distinguish operations from policy in security. It is difficult in some cases; it is not difficult in a grat many cases. I think that in those cases where it difficult there should be an obligation on the director to consult with the minister. I think that handling cases of doubt or uncertainty in that way would be better than moving to the assumption that the minister has to get into operations.

Finally, I would provide, I think, for an override by the minister in writing, along the lines of what we have in the Bank of Canada.

I think I would also suggest a strenghtening of the role or status of the Inspector General. It seems to me that his term ought to be a set term during good behaviour rather than the doubtful term or more flexible status at present. I would think that he ought to receive reports of unlawful actions under clause 21, which is not provided, as I see it, at the present time, and that he should receive frequent and prompt reports on operations. As I see it, it is left doubtful just how promptly he is going to be informed about the operations.

The resulting structure would be, it seems to me, somewhat improved over clause 6 as it now stands; it would put the minister in full control of policy, including operational policy, and he would be responsible for that policy. He would be informed currently about operations and would be able to

[*Traduction*]

Deuxièmement, je crois qu'il faudrait préciser les centres de responsabilité et dire exactement qui est responsable de la prise de décision aux différents niveaux en ce qui concerne la sécurité.

Ma troisième conclusion est qu'il faut mettre en place un processus indépendant de surveillance des opérations qui n'existait pas pendant les années 70 et qui n'existe toujours pas aujourd'hui.

Quatrièmement, en ce qui concerne la question du sénateur Lapointe, le ministre doit promptement et à intervalles fréquents être tenu au courant de toutes les activités, particulièrement celles qui semblent douteuses: tout écart par rapport à la politique ou à l'observation de la loi. Aucune de ces choses, maintenant que nous pouvons parler d'expérience, n'étaient aussi claire qu'elles auraient dû l'être pendant les années 70 et j'en accepte ma part de responsabilité. Les problèmes découlent du manque de précision qui existait à l'époque.

Je vous fais part de ces observations parce que je crains beaucoup qu'on décide de faire intervenir le ministre à tout propos, ce qui ne serait ni judicieux ni souhaitable.

J'appuie, en principe, la répartition des responsabilités énumérées à l'article 6, même si je pense qu'on pourrait améliorer cette disposition. J'aimerais que le paragraphe 6(1) soit impératif et non facultatif. Le directeur devrait être obligé de tenir le ministre au courant des opérations du Service, ce que ne prévoit pas actuellement l'article 6. J'estime aussi que le directeur devrait être tenu de consulter le ministre sur toute décision opérationnelle s'il a des doutes quant à la politique à suivre.

Je sais que le rapport de la Commission McDonald fait ressortir qu'il est difficile, en matière de sécurité, de distinguer entre les opérations et la ligne de conduite. C'est vrai dans certains cas, mais pas très souvent. Je crois que dans les cas difficiles, le directeur devrait être tenu de consulter le ministre. Il me semble que cela voudrait beaucoup mieux que de mêler le ministre aux opérations de gestion.

Enfin, je souhaiterais que le ministre ait le pouvoir de passer outre par écrit, aux recommandations du directeur du Service comme c'est le cas à la Banque du Canada.

Je recommanderais également de renforcer le rôle ou le statut de l'inspecteur général dont le mandat devrait être fixe, sauf forfaiture, au lieu d'être indéterminé comme c'est le cas actuellement. Il devrait recevoir des rapports sur tous les actes accomplis illicitement comme le prescrit l'article 21, ce qui n'est pas le cas actuellement. Il devrait aussi promptement et fréquemment recevoir des rapports sur les opérations. Je crains dans l'état actuel des choses, qu'on mette du temps à l'en informer.

Les modifications que je propose permettraient, me semble-t-il, d'améliorer l'article 6 en plaçant sous la responsabilité entière du ministre le contrôle de la politique en matière de sécurité, y compris de la politique opérationnelle. Il serait régulièrement tenu au courant des opérations et pourrait reje-

[*Text*]

override the director, if he was prepared to do so in writing, and accept the responsibility for doing that. The director would be clearly responsible to the minister and the government for operations. He would be subject to direction on policy; obliged to consult if policy is unclear; and subject to prompt scrutiny and report by the Inspector General.

The Inspector General would have a strong, independent position. The Security Intelligence Review Committee seems to me to be well designed.

I would suggest, Mr. Chairman, that something along those lines would be very much superior to the ill-defined structure we had in the 1970s and have thus far, and I submit that it would be safer and more certain of effective handling than a system that loaded everything on the minister and blurred policy and operation. That, I think, would be an unwise decision.

The second subject I thought I might talk about, Mr. Chairman, is the relationship between security screening, or security assessments, as they are called in the legislation, and threats to the security of Canada as defined in clause 2.

Mr. Bryce said in his testimony that the security screening is very, very important, and I agree with him completely. That is something that is quite fundamental to the operation of government. Mr. Starnes, in his testimony, stressed the importance of having the basis for security screening made very clear.

I find it difficult to determine what the intent of the bill is in this regard. There is provision for security assessments with regard to loyalty and reliability, but there is no indication of how loyalty and reliability are to be defined. There is no indication whether these security assessments are seen as being related to threats to the security of Canada and limited by the definition of threats to the security of Canada, or something quite separate from or additional to threats to the security of Canada.

If the intention is, as I think it has to be, that loyalty and reliability are not limited by the definition of threats, and the concept of threats, it seems to me there is no problem with the bill as it stands. Certainly in my judgment reliability does not necessarily have anything to do with a threat to the security of Canada. It may lead to a threat to the security of Canada, but a person may be quite lacking in reliability for reasons of character that have nothing to do with threats. Similarly, loyalty need not be related to a threat.

So, if it is, as I said, the intention of the bill that security assessments are not limited in any way by the definition of threat, I see no problem; on the other hand, if there is any possibility that the structure of the bill could be read or interpreted as meaning that security assessments have to be within the definition of threat, then I would be concerned, because I think the definition of threat is far too narrow to encompass the kind of thing that has to be considered in relation to loyalty, and certainly in relation to reliability.

[*Traduction*]

ter les recommandations du directeur s'il est prêt à le faire par écrit et a en prendre la responsabilité. Le directeur serait expressément responsable des opérations du service devant le ministre et le gouvernement. Il serait tenu de suivre les directives qu'on lui donnerait en matière de politique, de consulter le ministre en cas de doute et ses décisions feraient l'objet d'une révision fréquente par l'inspecteur général.

L'inspecteur général aurait aussi des pouvoirs indépendants et étendus. Je crois que le rôle du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité a été bien conçu.

Je suis d'avis, monsieur le président, qu'un Service de ce genre remplacerait avantageusement l'organisation bancale que nous avons connue dans les années 70. Il serait beaucoup plus approprié qu'un système aux termes duquel toutes les responsabilités seraient dévolues au ministre et où aucune distinction ne serait faite entre la politique et les opérations. Ce serait une mauvaise décision.

Le deuxième sujet dont j'ai pensé vous parler, monsieur le président, est la relation qui existe entre les enquêtes de sécurité ou évaluation de sécurité comme on les appelle dans le projet de loi, et les menaces à la sécurité du Canada définies à l'article 2.

Mr. Bryce a affirmé que les enquêtes de sécurité étaient très importantes et je suis complètement d'accord avec lui. Elles sont essentielles au fonctionnement du gouvernement. M. Starnes, pour sa part, a souligné l'importance de règles claires dans ce domaine.

J'ai du mal à saisir quel est l'objectif visé par le projet de loi à cet égard. Des évaluations sont prévues pour établir la loyauté et la fiabilité d'une personne, mais on ne définit nulle part ce qu'on entend par ces termes. Le projet de loi ne précise pas si ces évaluations se rapportent aux menaces à la sécurité du Canada ou si elles peuvent porter sur autre chose ou sur des questions plus vastes.

Le projet de loi tel qu'il se présente me satisfait si la tenue d'enquêtes pour établir la fiabilité et la loyauté d'une personne n'est uniquement fondée sur la notion de menaces à la sécurité. La fiabilité n'a pas nécessairement de rapport avec les menaces à la sécurité; quoiqu'elle puisse éventuellement constituer une menace à la sécurité du Canada. En effet, la fiabilité d'une personne peut être mise en doute en raison de sa personnalité, ce qui n'a aucun lien avec la sécurité. On peut en dire autant pour ce qui est de la loyauté.

Par conséquent, je ne trouve rien à redire au projet de loi si la tenue de telles enquêtes n'est pas limitée aux cas posant des menaces à la sécurité. Je m'inquiéterais toutefois si ce n'était pas le cas.

[*Text*]

The third thing that I thought I might comment on is related to the one I have just spoken about, and that is what the future basis for screening should be. I talked about the question of whether it is limited by the concept of threat; what I have in mind now is how one will define loyalty and reliability in the future.

Up to now that has been done by cabinet directives. Cabinet Directive No. 35 was issued in December of 1963. I think it has been modified in a very modest and limited way since that time, but essentially it stands as the basis of definition for loyalty and reliability. As I said, there is nothing in the bill to indicate how any future definition is to be made. If it is to be done as it is at present, by a cabinet directive, I do not see any problem and no need to modify the bill. That would raise the question whether cabinet directives in the future are going to be public or are going to be confidential. The basic concept of the bill is in favour of an openness of information; so that does raise the question whether this is to apply if definition is to be done in the future by cabinet directives.

Senator Buckwold: Cabinet Directive No. 35, has that been made public?

Mr. Robertson: It is public now; it was not public initially. Unless I am mistaken, it became public after the McDonald Commission commenced its inquiry.

The other way of handling definition in the future would be by regulation by the Governor-in-Council. This could, I believe, be done under the regulation provisions in the legislation. A regulation would obviously be public.

It seems to me that, apart from the question of publicity, there is a question as to whether the right context for defining loyalty and reliability is in the context of law, which would be the case if it were done by regulation, or in the context of management, which it is now. In effect, the cabinet decided in 1963 what were the things that concerned it for appointments to the public service in sensitive positions. It seems to me that there would be, on the whole, advantage in keeping this sort of thing in the context of management rather than law but probably with the proviso in future that the cabinet directives for this purpose shoudl be public rather than being private.

Mr. Chairman, those are the main points that I thought I might usefully comment on, but I would be happy to deal with any questions I can either on this subject or anything else.

The Chairman: Thank you, Mr. Robertson. Senator Riley?

Senator Riley: Mr. Robertson, you got to the question of the letter to the director on the override section before I did. If such a letter is sent to the director, must that be made public? Must it be available to Parliament?

Mr. Robertson: Senator, that is a very good question. I do not think it would be public at the time because the operations that are involved are normally operations that require them to

[*Traduction*]

Je pensais aussi vous dire quelques mots sur les critères sur lesquels on devrait désormais se fonder pour autoriser la tenue d'enquêtes. Je viens de vous dire que ces enquêtes ne doivent pas, à mon avis, se limiter aux cas de manace à la sécurité, mais je me demande maintenant comment il convient de définir la loyauté et la fiabilité dans l'avenir.

Ce soin a été laissé jusqu'à maintenant au cabinet. La directive no 35 du cabinet date de décembre 1963. Je crois qu'elle a été modifiée quelque peu depuis ce temps, mais c'est elle qui définit ce qu'on entend par loyauté et fiabilité. Si je ne m'abuse, le projet de loi ne donne aucune indication à ce sujet. Si l'on décide de procéder comme à l'heure actuelle, c'est-à-dire par voie de directive émanant du cabinet, il ne devrait pas y avoir de problèmes et je ne vois aucune raison de modifier quoi que ce soit à cet égard. Il faudra peut-être se demander si les directives du cabinet doivent être dans l'avenir publiques ou confidentielles. L'objectif fondamental du projet de loi est de rendre l'information plus accessible; dans cette perspective, on peut se demander si ces questions doivent continuer de faire l'object de directives du cabinet.

Le sénateur Buckwold: La directive no 35 du cabinet a-t-elle été rendue publique?

M. Robertson: Elle est publique maintenant, mais ne l'était pas à l'origine. Si je ne m'abuse, elle a été rendue publique après le début de l'enquête de la Commission McDonald.

Le gouverneur en conseil pourrait aussi promulguer un règlement à cet égard. On pourrait invoquer les dispositions touchant les règlements contenus dans le projet de loi. Un règlement serait naturellement public.

Outre la question de la divulgation des directives, il me semble qu'il faut se demander s'il faut donner une définition juridique à la loyauté et à la fiabilité, ce qui serait nécessaire si les directives figurent dans un règlement, ou s'il convient de considérer cette chose comme une décision administrative. En fait, le cabinet a décidé en 1963 ce qu'il voulait savoir sur les fonctionnaires qu'il destine à des postes de confiance. Il me semble qu'il conviendrait davantage que l'on confère à ces questions un caractère administratif et non juridique; cependant, il vaudrait sans doute mieux que ces directives soient désormais rendues publiques.

Voilà les points que je voulais aborder avec vous, monsieur le président, et je serai heureux de répondre aux questions qui pourraient s'y rapporter ainsi qu'à toute autre question que vous pourriez avoir.

Le président: Je vous remercie, monsieur Robertson. Voulez-vous commencer, sénateur Riley?

Le sénateur Riley: Monsieur Robertson, vous avez parlé, avant moi, de la question des directives que le ministre peut donner au directeur du Service et que l'on retrouve à l'article accordant au ministre le pouvoir de passer outre à la décision du directeur. Si le directeur reçoit une lettre de ce genre, doit-elle être rendue publique? Le Parlement doit-il en être saisi?

M. Robertson: C'est une très bonne question, sénateur. Je ne pense pas qu'elle serait rendue publique parce que les opérations dont il serait question dans cette lettre doivent normale-

[*Text*]

be done entirely in confidence. Therefore, normally, that would not be the case.

Senator Riley: If you could stop the leaks.

Mr. Robertson: That would be a problem, yes.

Senator Riley: People pass the screening tests and they are employed perhaps in delicate areas of government. Yet, when I was working for the Civil Service Commission on an examining basis, I watched hundreds of people who had been screened being told to read the oath of secrecy and the examiner at the time would sign the jurat, but no oath was ever administered. Is that practice still carried on?

Mr. Robertson: I do not know what the position is.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I listened to our witness with a good deal of respect because he deserves it. He has been an important actor on and, latterly, an observer of the Canadian public scene, and for a new boy on the committee like me to get into this discussion may be a bit presumptuous. I feel that in his discussion of ministerial responsibility he was touching upon one of the key issues in this bill. I often think that when we talk about responsibility we think of responsibility of the civil service to the executive, whereas I always think in terms of the responsibility of the executive to Parliament. It seemed to me as I listened to him develop his case that he was getting into a position where the minister would not be answerable to Parliament on grounds of ignorance. If he did know, he did not have the authority to make his view prevail, which I think would be questionable.

As the discussion moved along, it appears that Mr. Robertson really does not mean that. He means that the minister is responsible to Parliament and if the minister does not like what this outfit is doing he cas issue an instruction to them in writing which would confirm his authority. In that sense it could be said that despite the fact that no one wishes to have a minister involved in the daily administration of this business—how can he when he has so many other things to do?—that in a constitutional sense his position remains unimpaired if he has the right to issue instructions as he does to the Bank of Canada. If the government does not like what the bank is doing, they can change it. What they do or what they do not do is irrelevant, but the fact remains that they can and it means that when they come to Parliament to discuss these matters they cannot hide behind the governor very long until someone will tell them: "You must like what the governor is doing or else you would tell him to stop it." I want to be sure that I understood the witness's position correctly and that he really is subscribing to the classic doctrine of ministerial responsibility to Parliament.

Mr. Robertson: I think you have it exactly right. I am arguing for a system comparable to what we have between the Minister of Finance and the Governor of the Bank of Canada. It is one in which the Minister of Finance, and I understand the system, knows what is going on and is consulted and informed, but the Governor of the Bank of Canada is the one who takes the responsibility for the decisions. He does that every week on the interest rate and periodically on monetary

[*Traduction*]

ment être confidentielles. Elle ne serait donc pas normalement rendue publique.

Le sénateur Riley: Si l'on peut empêcher les fuites.

M. Robertson: Cela pose effectivement un problème.

Le sénateur Riley: Le filtrage de sécurité vise les fonctionnaires qui doivent occuper des postes de confiance. Lorsque je travaillais pour la Fonction publique en qualité d'examinateur, des centaines de personnes qui avaient subi le filtrage, devaient lire le serment du secret après quoi, l'examinateur signait la formule, mais je n'ai jamais vu quelqu'un vraiment prêter serment. Est-ce que cela se passe toujours de cette façon?

M. Robertson: Je ne le sais pas.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, j'ai écouté notre témoins avec beaucoup de respect parce qu'il le mérite. Il a joué un rôle très important au sein du gouvernement et il est maintenant un observateur perspicace de la scène publique canadienne; il est peut-être un peu présomptueux de ma part de participer à cette discussion. Je crois que M. Robertson a toutefois abordé une question tout à fait primordiale lorsqu'il a parlé de la responsabilité ministérielle. Lorsqu'on parle de responsabilité, on est porté à penser à la responsabilité de la Fonction publique envers le gouvernement, alors que je songe plutôt à la responsabilité du gouvernement envers le Parlement. J'ai eu l'impression que le témoin voulait dire que le ministre ne pourrait pas être responsable devant le Parlement des actes du Service parce qu'il ne serait pas au courant de ceux-ci. Même s'il en était autrement, il ne pourrait pas faire entendre raison à ses collègues, ce qui me semble discutable.

J'ai vu par la suite que ce n'est pas ce que M. Robertson voulait dire. Selon lui, le ministre doit être responsable devant le Parlement et peut par écrit faire savoir à son service qu'il s'oppose à la façon dont il traite un dossier. De cette manière, même si le ministre ne peut pas s'occuper de l'administration quotidienne du Service—et comment pourrait-il le faire quand il a tant d'autres choses sur les bras—il demeure sur le plan constitutionnel responsable devant le Parlement puisqu'il a le droit d'émettre des directives à son service comme peut le faire le ministre des Finances dans le cas de la Banque du Canada. Si le gouvernement n'aime pas ce que la banque fait, il peut prendre certaines mesures. Qu'il le fasse ou non a peu d'importance puisqu'il a le droit de le faire et qu'il doit rendre des comptes au Parlement sans pouvoir trop longtemps se fier sur le Gouverneur de la banque car si quelque chose ne tourne pas rond, le ministre lui émettra d'autres directives. Je veux m'assurer que le témoin souscrit bien à la doctrine classique de la responsabilité ministérielle envers le Parlement.

M. Robertson: Vous avez parfaitement raison de comparer la relation proposée à celle qui existe entre le ministre des Finances et le gouverneur de la Banque du Canada. Si je ne m'abuse, le gouverneur de la Banque consulte le ministre avant de prendre une décision, mais c'est lui qui assume la responsabilité pour la mesure prise par la banque. Il le fait toutes les semaines pour le taux d'intérêt et périodiquement pour l'offre monétaire. Je suis convaincu qu'il tient compte des conseils du

[*Text*]

supply. I am sure that his views and decisions take into account the views that he has heard from the Minister of Finance, but he is the one who is responsible.

Senator Roblin: You were describing the function of any manager. You are not describing the function of parliamentary responsibility.

Mr. Robertson: I think it is quite different from the function of manager, if I may say so, senator. There is no deputy minister in the government who is in the same position as the Governor of the Bank of Canada. The Governor of the Bank of Canada has a far greater autonomy with respect to the area of policy for which he is responsible.

Senator Roblin: I think it is a matter of degree and not of essential difference. I think the Governor of the Bank is responsible for running the bank, but in terms of his ultimate responsibility to the government it is the same as that of any other manager. That is my point. However, we need not argue about it because I have my view there.

In your list of examples before you got to the saving clause that you threw in there which I thank you for, these other operations of government that did not seem to have any ministerial responsibility attached to them, I find that in many cases that is highly questionable. Perhaps many of these decisions are made before boards and commissions which are public organizations, as my colleague, Senator Riley, suggested to me when you were mentioning the matter, which is a bit different from decisions privately arrived at. Even in crown corporations where there is oftentimes a self-denying clause in the governing statute that the Governor should not interfere—I can think of one or two in provincial administrations—my experience is that no matter what that says, Parliament will still hold the minister responsible so that ultimately the minister cannot dodge. I cannot conceive of any situation in the abstract, at any rate, where somebody is not responsible to Parliament. Otherwise, you have—I will not call it anarchy—unregulated conduct not subject to the supremacy of Parliament. The supremacy of Parliament has taken a few knocks recently—we have a bill of rights—but I think it is still one of the paramount principles to our system of government, and I want to put in a word for the supremacy of Parliament and to give my opinion that no matter what statutes may say in defence of these bodies, ultimately they do come back to Parliament.

Mr. Robertson: The most important point I want to make, Senator Roblin, is that the distinction between policy and operations is important. I know from experience I have had that the life of a minister is charged with a load that is almost unbearable and, to coin an expression, undoable. To expect the minister who is responsible for the decisions in this kind of an area to have the familiarity with detail that I think he should have, is expecting too much. What we saw in the 1970s was that great confusion and difficulty arose out of a situation in which there was not clarity as to who was responsible for what. I think that the situation would be much better if we had a clear distinction. The people who drafted the bill tried to—and I had nothing to do with the bill, obviously—distinguish between policy for which the minister is directly responsible

[*Traduction*]

ministre des Finances, mais c'est lui qui est responsable de la gestion de la Banque.

Le sénateur Roblin: Vous nous décrivez le rôle de tout gestionnaire et non celui d'un ministre.

M. Robertson: Je ne suis pas d'accord avec vous, sénateur. Aucun sous-ministre ne possède des pouvoirs aussi étendus que ceux du gouverneur de la Banque du Canada. L'autonomie de ce dernier est beaucoup plus grande dans son domaine de responsabilité.

Le sénateur Roblin: C'est l'étendue de ses pouvoirs qui diffère et non leur nature. Le gouverneur de la Banque est effectivement responsable de la gestion de la Banque, mais sa responsabilité est la même que celle de tout autre gestionnaire. Rien ne sert d'insister là-dessus puisque mon opinion est faite à ce sujet.

Avant de proposer des modifications dont je vous sais gré, vous nous avez donné une liste d'exemples d'opérations gouvernementales pour lesquelles aucun ministre ne semble responsable, ce qui, dans de nombreux cas, me semble fort discutable. Peut-être que bon nombre de ces décisions sont rendues par des conseils et des commissions publiques comme mon collègue, le sénateur Riley, me faisait remarquer, ce qui serait moins choquant que si elles étaient prises en privé. Même dans le cas des sociétés de la Couronne dont les statuts contiennent souvent une disposition interdissant au gouverneur d'intervenir—et je pourrais vous donner un ou deux exemples de lois de ce genre au niveau provincial—le Parlement tient normalement quand même le ministre responsable de ses activités. Je ne peux pas envisager une situation pour laquelle personne ne serait responsable devant le Parlement. Dans le cas contraire, je ne dis pas que l'anarchie régnerait, mais la suprématie du Parlement serait remise en cause. La suprématie du Parlement n'est plus tout à fait ce qu'elle était depuis l'adoption de la déclaration des droits, mais je considère toujours que c'est le fondement de notre système de gouvernement. Il faut que ces organismes soient pleinement responsables de leurs actes devant le Parlement.

M. Robertson: Je veux surtout insister, sénateur Roblin, sur la distinction qui existe entre les politiques et les opérations. Je sais d'expérience que la charge de travail d'un ministre est extrêmement lourde. C'est en demander un peu trop au ministre qui est responsable des décisions qu'il connaisse dans tous les détails les opérations de son ministère. La confusion et les problèmes que nous avons connus dans les années 70 sont attribuables au fait que personne ne connaissait ses responsabilités. On améliorerait grandement la situation en établissant une distinction claire. Ceux qui ont rédigé le projet de loi—et je ne suis naturellement pas de ce nombre—on a essayé d'établir une distinction entre les politiques pour lesquelles le ministre est directement responsable et les opérations pour lesquelles il ne l'est pas et qui relèvent directement du direc-

[*Text*]

and operations for which he is not directly responsible. The director is directly responsible. We have a number of cases like this. Indeed, if I may say so, senator, I think we have suffered a great deal—and I do not argue it on this floor on the spur of the moment—from not having a clearer concept of responsibility of the managers for what they manage. I would very much like to see a situation in which, as in Britain, the senior public servants are responsible for an area of management and are accountable for it to Parliament. If I may say so, the royal commission on accountability recommended precisely that.

Senator Roblin: You make me a little uneasy. Under our present system we do not have any such device.

Mr. Robertson: No.

Senator Roblin: The result is, if we followed your advice, the manager or the deputy minister would really be responsible to no one, in a constitutional sense. I find that objectionable.

Mr. Robertson: The British have it, I can assure you, senator.

Senator Roblin: I know. But Lord Carrington resigned without a moment's hesitation when his officials misadvised him. I could probably think a few other cases as well.

Mr. Robertson: I think he assumed his policy was wrong.

Senator Roblin: I do not think you can separate policy from results or from operations. The public do not understand that distinction. If the public thinks they have been harmed by the government they do not say, "Is it the policy which is wrong or the man who carried it out?" They do not care. They want something done or some investigation made. Until our system does develop some way of holding operators responsible for what they do, which would mean, in effect, politicizing the senior ranks of the civil service, I suspect, how is anyone penalized for misperformance? If the minister does not do his job properly there is at least the outside possibility that he might resign, or be fired, although we find that rather hard to sustain as a result of recent experience. But what do you do about these managers who are not responsible through their minister? In what way are they responsible to Parliament?

I know I am getting off the track, Mr. Chairman. I am not going to pursue this topic further, except to say that I find it a little troublesome in following the witness as far as he would like me to on this point.

The Chairman: Senator Roblin, this is an absolutely crucial area of the committee's work. I would like to dwell on it for a moment. It seems to me that generally you can have a responsibility for him who makes the decision. In some cases Parliament attenuates that degree of responsibility by making a minister responsible for supervising another person who makes a decision. There is a distinction there which, in a number of areas, is used to moderate somewhat the responsibility of a minister towards Parliament. Is that correct?

[*Traduction*]

teur. La situation n'est pas unique. Je crains, sénateur, que la confusion qui a toujours existé au sujet des responsabilités des gestionnaires nous a beaucoup nuit. Je le pense d'ailleurs depuis longtemps. J'aimerais, comme c'est le cas en Grande-Bretagne, que les hauts fonctionnaires soient responsables devant le Parlement d'un secteur de gestion. C'est d'ailleurs ce qu'a recommandé la Commission sur l'imputabilité.

Le sénateur Roblin: Vous m'inquiétez un peu. Votre système ne comporte pas ce mécanisme.

M. Robertson: Non.

Le sénateur Roblin: Si nous suivions vos conseils, le gestionnaire ou le sous-ministre ne serait pas responsable, du point de vue constitutionnel, devant qui que ce soit. C'est une idée qui me répugne.

M. Robertson: Et pourtant cela se pratique en Grande Bretagne, je vous l'assure.

Le sénateur Roblin: Je le sais, mais Lord Carrington a remis sa démission sans hésiter lorsque ses fonctionnaires l'ont mal conseillé. Je pourrais sans doute vous donner quelques autres exemples de ce genre.

M. Robertson: Il a dû présumer que sa politique était mauvaise.

Le sénateur Roblin: Je ne pense pas que l'on puisse distinguer entre politique et résultat ou opération. Le public ne fait pas cette distinction. S'il se sent lésé par le gouvernement, il ne se demande pas si c'est la politique ou l'homme qui l'administrait qui est mauvais. Il ne s'en soucie pas. Il veut que quelque chose soit fait, que des recherches soient effectuées, etc. Jusqu'à ce que l'on mette au point un moyen de tenir les exécutants responsables de ce qu'ils font, ce qui voudrait dire en fait politiser les échelons supérieurs de la Fonction publique, comment se trouve-t-on pénalisé actuellement pour un mauvais travail? Si le ministre ne s'acquitte pas correctement de ses fonctions, il est au moins possible qu'il démissionne ou soit congédié, bien que nous ayons plutôt de la difficulté à soutenir cette hypothèse à cause des expériences récentes. Mais que faites-vous à propos des directeurs qui ne sont pas responsables par l'entremise de leurs ministres? De quelle manière sont-ils responsables envers le Parlement?

Je sais que je m'écarte du sujet, monsieur le président. Je ne poursuivrai pas cette question davantage, mais j'aimerais seulement dire qu'en ce qui a trait à ce sujet, j'ai un peu de difficulté à suivre le témoin jusqu'au bout de ses idées.

Le président: Sénateur Roblin, cela représente une partie du travail du Comité absolument essentielle. J'aimerais qu'on en parle un moment. Il me semble que, de façon générale, on peut tenir responsable celui qui prend la décision. En certains cas, le Parlement atténue ce degré de responsabilité en chargeant un ministre de surveiller une autre personne qui, elle, prend la décision. Il y a là une distinction qu'on utilise dans un certain nombre de domaines pour modérer en quelque sorte la responsabilité du ministre envers le Parlement. Est-ce exact?

[*Text*]

Senator Roblin: I am not sure because I do not know the workings of the system as well as you do, Mr. Chairman. I simply observe that in my opinion there seems to be a gap somewhere in our system of parliamentary responsability in Canada today. We have the impression of senior members of the civil service really being outside the parliamentary net in a certain way. I do not think it need be and I do not think it ought to be. I cast no aspersions; I merely say that our system has not yet developed the ways and means of dealing with that kind of responsibility.

The Chairman: I think Mr. Robertson and I are both in agreement that the British system of accounting officers and so forth would be an enormous improvement in dealing with the problem of responsibility in times of big government. But surely we have had, for generations and generations, a system whereby ministers are generally held to be responsible in Parliament for making decisions. But there are certain fields where, in an effort to obtain a degree of refinement, the system, instead of holding the minister responsible for making decisions, holds the minister responsible for supervising someone else who makes the decisions. In fact, that is certainly what exists in the field of security in the United Kingdom. There are the words of Denning which have been quoted around this committee table several times. In a sense it is the system which exists now under the RCMP act, wherein the minister is given the power of general supervision and direction and where the power of management and control, which is in most departmental statutes, is also given to the minister. In the case of the RCMP Act that responsibility of management and control is given to the commissioner. There is a very fine attenuation of responsibility. The question which the committee has been wrestling with is whether to maintain that degree of attenuation in the field of security and intelligence. Indeed, in its proposed legislation the government has gone further than the traditional formula which I have described in the Royal Canadian Mounted Police Act. It has actually put in a clause 6(3) which is really quite unprecedented, as Senator Buckwold was trying to point out. I am wondering if that degree of attenuation makes you uncomfortable, senator?

Senator Roblin: I want to know where the buck stops. To me it stops with the minister.

The Chairman: He could have overruled the official.

Senator Roblin: Exactly.

The Chairman: In that sense the buck continues to stop with the minister; but he is somewhat more at ease in pleading, as he does now with the Bank of Canada, tht this was a decision taken by the governor and he agrees with it by saying, "This is a decision which I took by myself."

Senator Roblin: I do not see any difference between his saying, "I agree with it" and his having written an instruction. If he did not agree with it he would written an instruction. I do not see any problem there. I think if we ask this minister to give this administrator the power to issue instructions if he feels like it that would be no bad thing because there would still be the parliamentary opportunity to say, "Well, either you

[*Traduction*]

Le sénateur Roblin: Je ne suis pas certain, car je ne connais pas les rouages du système aussi bien que vous, monsieur le président. Je fais simplement remarquer qu'à mon avis, il semble y avoir une lacune quelque part dans notre système actuel de responsabilité parlementaire. Nous avons l'impression que les cadres supérieurs de la Fonction publique échappent, d'une certaine façon, à l'emprise parlementaire. Je ne pense pas que ce soit nécessaire; je ne jette aucun blâme. Je dis simplement que notre système ne comporte pas encore un moyen de traiter de ce type de responsabilité.

Le président: Je pense que M. Robertson et moi nous entendons sur le fait que le système britannique des agents responsables nous aiderait énormément à traiter du problème de la responsabilité face au gigantisme gouvernemental. Certes, nous avons depuis des générations un système dans le cadre duquel les ministres sont généralement tenus responsables envers le Parlement des décisions qu'ils prennent. Mais, afin de rendre le système plus nuancé, il y a certains domaines où, plutôt que de charger le ministre de prendre des décisions, on le charge de surveiller quelqu'un d'autre qui, lui, prend les décisions. C'est certainement ce qui existe dans le domaine de la sécurité au Royaume-Uni. On a cité plusieurs fois autour de cette table les paroles de Denning. En un sens, c'est le système qui existe actuellement aux termes de la Loi sur la GRC, qui accorde au ministre le pouvoir de la surveillance et de l'orientation générales. La plupart des règlements ministériels accordent aussi au ministre le pouvoir de gestion et de contrôle, mais dans le cas de la Loi sur la GRC, cette responsabilité est accordée au Commissaire. Il y a une légère atténuation de la responsabilité. La question avec laquelle le Comité est aux prises consiste à savoir s'il y a lieu, ou non, de maintenir cette atténuation dans le domaine de la sécurité et du renseignement. En fait, dans son projet de loi, le gouvernement est allé plus loin que la formule traditionnelle de la Loi sur la Gendarmerie Royale du Canada que j'ai décrite. Il a en fait introduit le paragraphe 6(3), ce qui est vraiment sans précédent, comme essayait de le souligner le sénateur Buckwold. Je me demandais si cette atténuation vous gênait, sénateur?

Le sénateur Roblin: Je veux savoir qui assume la responsabilité. Il me semble que c'est le ministre.

Le président: Il aurait pu passer outre à la décision du haut fonctionnaire.

Le sénateur Roblin: Exactement.

Le président: En ce sens, c'est toujours le ministre qui assume la responsabilité. Mais il est un peu plus à l'aise pour déclarer, comme il le fait actuellement dans le cas de la Banque du Canada, qu'il s'agissait d'une décision prise par le gouverneur et qu'il était d'accord.

Le sénateur Roblin: Je ne vois pas de différence entre le fait de se dire d'accord et le fait de donner une directive. S'il n'avait pas été d'accord, il aurait émis une directive. Je ne vois pas de problème à cet égard. Je ne pense pas qu'il serait mal de demander à tel administration de donner à tel autre le pouvoir d'émettre des directives, car on aurait toujours la possibilité de dire en Chambre: «Vous étiez d'accord ou vous ne l'étiez pas».

[*Text*]

agreed or your did not." But when he says, "I neither agreed not disagreed because I have no right to" that is nother proposition and I do not like that one. I like the first one.

Mr. Robertson: I think there is an important difference of degree, senator, between a situation such as the one between the minister and his deputy minister, where it is the normal thing for the minister to give a direction, or to intervene in anything that he may think fit to intervene in, and the kind of situation which is contemplated in the Bank of Canada Act, where specific ministerial intervention would be a most unusual thing. I think that this affects what the chairman was referring to—it attenuates the responsibility without removing the responsibility. In a sense I am arguing for that in the context of clause 6 because I think that the experience we had in the 1970s shows the serious danger of not spelling out clearly where you expect direct and immediate responsibility to lie. I think clause 6 tries to do that. I think that is good and I think it would end up with a much surer, safer and better plan than the normal departmental plan.

Senator Roblin: But I take it you are really suggesting we alter clause 6 to make it clear the minister has the right to issue an instruction?

Mr. Robertson: Yes.

Senator Roblin: And therefore he cannot say, "I have no power".

Mr. Robertson: That is right. That is what I am suggesting.

Senator Roblin: I think that is good.

Senator Lapointe: Are you suggesting that more precision in terms of policy and in terms of operations should be put into the bill?

Mr. Robertson: If my memory is correct, senator, I do not think that section 6 uses the word "policy". I cannot remember for sure whether it uses the word "policy" or not, but it is reasonably clear that the general instructions of the minister—the general directions under section 6(1)—would be policy, and those are for the minister, so that, as I said, the basic concept of section 6 is sound and wise and does sort out the distinction between policy, operations and scrutiny. I am really subscribing to that and suggesting some detailed modification of that scheme.

Senator Lapointe: In the bill?

Mr. Robertson: Some limited ones in clause 6.

Senator Riley: You say clause 6(1) should include the word "mandatory"?

Mr. Robertson: I would make it mandatory. It says at the present time, "may issue". I say it should say "shall issue". He will, of course, but I think it is better if it does not appear to be a matter of doubt whether there will be general instructions.

Senator Riley: It is too vague.

Mr. Robertson: It is too vague.

Senator Lapointe: If I understood you correctly, you said that loyalty and reliability should not be the only basis for screening. What do you mean exactly by that?

[*Traduction*]

Mais le fait de dire: «Je n'étais ni d'accord ni en disaccord, car je n'en avais pas le droit» est une autre proposition qui ne me plaît guère. Je préfère la première.

M. Robertson: Sénateur, je pense qu'il y au ne importante différence de degré entre une situation comme celle-ci entre le ministre et son sous-ministre, où il est normal que le ministre donne une directive ou intervienne dans ce qu'il juge opportun, et le type de situation envisagé dans la Loi sur la banque du Canada, où l'intervention du ministre même serait une chose exceptionnelle. Je pense que cela modifie ce que le président a mentionné, c'est-à-dire atténue la responsabilité sans la supprimer. En un sens, je suis d'accord avec cela dans le contexte de l'article 6, car à mon avis, l'expérience que nous avons eue dans les années 70 montre les graves dangers qu'il y a à ne pas énoncer clairement où réside la responsabilité directe et immédiate. L'article 6 essaie d'y remédier. Je pense que c'est bien et qu'on se retrouverait ainsi avec un plan beaucoup plus sûr et efficace que le plan ministériel normal.

Le sénateur Roblin: Vous voulez dire que nous devrions modifier l'article 6 de manière à préciser que le ministre a le droit d'émettre des directives?

M. Robertson: Oui.

Le sénateur Roblin: Il ne pourrait donc dire qu'il n'a aucun pouvoir.

M. Robertson: C'est juste. C'est ce que je propose.

Le sénateur Roblin: C'est bien.

Le sénateur Lapointe: Voulez-vous dire que l'on apporte plus de précisions au projet de loi en ce qui concerne la ligne de conduite et les activités?

M. Robertson: Si ma mémoire est bonne, sénateur, je ne pense pas que l'article 6 utilise l'expression «ligne de conduite», mais je ne suis pas certain. Il est clair par ailleurs que les directives générales du ministre représentent une ligne de conduite aux termes du paragraphe 6(1). Comme je l'ai dit, l'aspect fondamental de l'article 6 est bon et permet de distinguer nettement entre la ligne de conduite, les activités et l'enquête. Je souscris à cette idée et je propose certaines modifications détaillées.

Le sénateur Lapointe: Dans le projet de loi?

M. Robertson: Des modifications limitées à l'article 6.

Le sénateur Riley: Vous dites que le paragraphe 6(1) devrait inclure le terme «obligatoire»?

M. Robertson: Au lieu de «peut donner», ce paragraphe devrait dire «donnera». Évidemment, le ministre en donnera mais je pense qu'il vaudrait mieux ne laisser aucun doute sur la question de savoir s'il y aura des directives générales.

Le sénateur Riley: C'est trop vague.

M. Robertson: Effectivement.

Le sénateur Lapointe: Si je vous ai bien compris, vous dites que la loyauté et la fiabilité ne devraient pas être les seuls motifs justifiant le filtrage. Qu'entendez-vous exactement par là?

[*Text*]

Mr. Robertson: The point I was trying to make, senator, was that there is no definition of what is meant by "loyalty" and "reliability", and there is nothing to indicate in what context those definitions are to be made or how they are to be made. I was really raising the question, because the bill is silent on the matter, of whether it is possible that someone may say that loyalty and reliability are only in the context of a threat, or are they something that can exist without threat? I think they can exist as problems without a threat. That is the only question I was raising.

Senator Riley: Would "reliability" not be too broad?

Mr. Robertson: The word "reliability" is in the bill at the present time.

Senator Riley: Do you think it is too broad?

Mr. Robertson: I do not think so, senator. However, I think there has to be a definition of what your criteria are for determining "reliability". As I say, at the present time, the definitions are in Cabinet Directive No. 35 but criteria have to be laid down somewhere in the future, either in cabinet directives or in regulations.

Senator Olson: I would like to ask a question on this matter of clause 6, and also on the second and third parts of Mr. Robertson's suggestion. I think you said that the policy should be clarified, bearing in mind the experience of the 1970s. If I am correct, you also indicated that there should be some independent scrutiny of operations from time to time, and perhaps you would expand on that. Who would be the scrutineers?

Mr. Robertson: I think the Inspector General and the Review Committee should be the scrutineers. Those, I think, are good provisions. All I would suggest with respect to the Inspector General is that his position should be made rather firmer and stronger to have more independence than I see here in the bill.

With regard to policy, the sort of thing that I have in mind is that at no time, so far as I can recall, was there a clear definition of what might be called, for instance, operational policy; what kind of means of securing information could be used by the security service in what kinds of circumstances. This becomes an important question of policy. It was among the things discussed by the McDonald Commission, but it was lacking as a matter of clarity in the 1970's. Operational policy was not identified as policy, and it really is policy.

Senator Olson: You are not suggesting that that should be in the bill?

Mr. Robertson: No.

Senator Olson: Only that it be required by the bill that that be set out from time to time?

Mr. Robertson: It ought to be covered by the general directions under clause 6(1), by the minister.

Senator Olson: Turning now to the other area, this matter of the definition of loyalty and reliability. In your opening comments, you related that to a definition of threat as well. Does

[*Traduction*]

M. Robertson: Ce que j'essayais de dire, sénateur, c'est qu'il n'y a pas de définition de ce que l'on entend par loyauté et fiabilité. Rien n'indique dans quel contexte ces définitions peuvent être données ou comment elles doivent l'être. En réalité, si j'ai soulevé la question c'est parce que le projet de loi ne dit pas s'il est possible que quelqu'un affirme que la loyauté et la fiabilité n'entrent en ligne de compte que dans le contexte d'une menace. Je pense qu'elles peuvent entrer en ligne de compte sans qu'il y ait de menace. C'est simplement ce que je soulevais.

Le sénateur Riley: La question de la fiabilité ne serait-elle pas trop vaste?

M. Robertson: Le mot fiabilité figure actuellement au projet de loi.

Le sénateur Riley: Pensez-vous que c'est trop vaste?

M. Robertson: Non, sénteur. Mais je pense qu'on doit définir les critères servant à déterminer la fiabilité. Actuellement, les définitions figurent dans la directive 35 du cabinet, mais il faudra définir les critères quelque part, que ce soit dans une directive du cabinet ou dans un règlement.

Le sénateur Olson: J'aimerais poser une question sur l'article 6 et sur les deuxième et troisième parties de la proposition de M. Robertson. Je pense que vous avez dit que la politique devrait être clarifiée, étant donné l'expérience des années 70. Si je ne m'abuse, vous avez aussi laissé entendre qu'il devrait de temps à autre y avoir une enquête indépendante sur les activités. Vous pourriez peut-être préciser votre pensée. Qui serait chargé de ces enquêtes?

M. Robertson: Il conviendrait que ce soit l'inspecteur général et le comité de surveillance. Il s'agit là de bonnes dispositions. Tout ce que je proposerais en ce qui concerne l'inspecteur, c'est que sa position soit plus ferme et plus forte de manière à ce qu'il ait plus d'indépendance que ne lui confère ce projet de loi.

Pour ce qui est de la ligne de conduite, autant que je m'en souvienne, il n'y a jamais eu de définition claire de ce que l'on pourrait appeler, par exemple, la politique opérationnelle. On n'a jamais clairement défini quels types de moyens le service de sécurité pourrait employer pour obtenir des renseignements, ni dans quels types de circonstances. Cela devient une importante question de ligne de conduite. La Commission McDonald en a discuté, mais ce n'était pas clair. La politique opérationnelle n'a pas été recensée comme une ligne de conduite alors qu'elle l'est.

Le sénateur Olson: Vous ne proposez pas que ce soit dans le projet de loi?

M. Robertson: Non.

Le sénateur Olson: Simplement que le projet de loi exige que ce soit précisé de temps à autre?

M. Robertson: Il faudrait que ce soit couvert par les directives générales du ministre visées au paragraphe 6(1).

Le sénateur Olson: J'aimerais maintenant parler de la définition de loyauté et de fiabilité. Dans votre déclaration préliminaire, vous en avez aussi parlé par rapport à la définition de

[*Text*]

that require that there be several degrees of loyalty and/or reliability in respect to screening, which is the term that is being used, for various positions within the government service?

Mr. Robertson: In Cabinet Directive 35, there are two different parts. It covers loyalty and it covers reliability. With respect to loyalty, it indicates certain categories of persons who are not knowingly to be permitted to be in certain positions with access to classified information. With respect to reliability, it comes to the question of what qualities of character, what kinds of association, what kinds of problems may make reliability doubtful. It is indicative in that sense, and ultimately the decision is left to the deputy minister of a department or the head of an agency as to whether, when a report is obtained, certain characteristics or certain associations do create a problem of reliability. The decision is for the deputy minister or the head of the agency, or the minister may have to get involved in the question at times. Really, in effect, what you have is an indication in the cabinet directive of the kind of thing that the government thinks is a problem or may create a problem for reliability and then the final decision as to whether there is or is not reliability is by the head of the organization concerned.

Senator Olson: I think I understood that, and I appreciate the added detail. However, you then said something that troubled me, Mr. Robertson, and that is that the spelling out of these definitions and what is involved should either be in a cabinet directive, such as successors to number 35, or by regulation by order-in-council. I am not sure, and I want to be clear that you believe that those cabinet directives should be made public. Certainly if they are regulations made by order-in-council, that becomes public information very quickly—in fact, almost immediately, I believe. Do you think that those kinds of definitions of a threat and definitions of degree of loyalty and reliability can, in the context of security requirements, be made public?

Mr. Robertson: Cabinet Directive 35 is public now.

Senator Olson: Yes. I think it was nearly 17 years before it was made public.

Mr. Robertson: That is correct. I am not at all sure, senator, whether one can say that it has caused any injury to security screening or to security within the operation of government in general to have it public.

The question I was really raising was whether, in the context of a system that is designed to put the whole thing out in the open so that the operation is known, and if the cabinet directive method of definition is retained, it is going to be acceptable to have cabinet directives that are not made public.

Senator Olson: I understand that, but I am thinking of a situation arising, as occurred in 1970, where some directions from cabinet needed to be made to deal with an urgent situation.

I do not want to identify only that one, but if it is necessary for the cabinet to issue directives to deal with a situation during an emergency, do you think it would be desirable to have those cabinet directives made public while the situation

[*Traduction*]

menace. Aux fins du filtrage, qui est le terme utilisé, ne devrait-il pas y avoir plusieurs degrés de loyauté et de fiabilité pour les divers postes au gouvernement?

M. Robertson: La directive 35 du cabinet comporte deux parties. La première concerne la loyauté et la seconde la fiabilité. La première établit des catégories de personnes qui ne doivent pas avoir accès à des renseignements confidentiels. La seconde établit quels traits de caractère, quels types d'associations et quels types de problèmes peuvent faire douter de la fiabilité de quelqu'un. Finalement, c'est au sous-ministre ou encore au chef de l'organisme qu'il incombe de déterminer, après avoir reçu un rapport, si certaines caractéristiques ou associations posent un problème de fiabilité. Il est aussi possible que le ministre ait son mot à dire. La directive du cabinet est donc une indication sur le genre de choses que le gouvernement considère comme présentant un problème ou sur ce qui peut créer un problème de fiabilité. Et c'est le chef de l'organisation concernée qui décide si la personne est fiable ou non.

Le sénateur Olson: Je le comprenais, mais j'apprécie les détails. Toutefois, vous avez dit quelque chose qui me gêne, monsieur Robertson, à savoir que ces définitions et ce qui est en cause devraient être énoncés soit dans une directive du cabinet comme la directive nº 35, soit par règlement pris par décret en conseil. Je voudrais savoir clairement si vous croyez que ces directives devraient être rendues publiques. Certes, s'il s'agit de règlements pris par décret en conseil, cela devient très rapidement public, en fait presque immédiatement, je crois. Étant donné les exigences relatives à la sécurité, pensez-vous qu'on puisse rendre publiques ces définitions de menace et de degré de loyauté et de fiabilité?

M. Robertson: La directive 35 est maintenant publiée.

Le sénateur Olson: Oui, Je pense qu'il a fallu presque dix-sept ans avant qu'elle ne soit rendue publique.

M. Robertson: C'est exact. Je ne suis pas sûr, sénateur, si cela ait été préjudiciable aux filtrages sécuritaires ou à la sécurité au sein du gouvernement.

Je voulais simplement savoir si l'on acceptera que des directives du cabinet ne soient pas rendues publiques dans le cadre d'un système conçu pour étaler les choses au grand jour de manière que l'opération soit connue, dans la mesure où l'on conserve la définition donnée par la directive.

Le sénateur Olson: Je comprends bien, mais je pense à une situation comme celle qui s'est produite en 1970, où le Cabinet a dû émettre des directives pour faire face à une urgence.

Je ne voudrais pas mentionner celle-là seulement, mais s'il est nécessaire que le cabinet émette des directives pour faire face à une urgence, pensez-vous qu'il serait souhaitable que ces directives soient rendues publiques même si la situation que cherche à régler le cabinet est encore urgente?

[*Text*]

the cabinet is trying to deal with is still an "emergency" situation?

Mr. Robertson: I was not intending to suggest that the cabinet could not make policy decisions or operational decisions of kinds that would not be made by public at a particular point in time. Really all I was suggesting was that for this particular kind of matter, where one is defining certain things referred to in this legislation, it would be possible to do that in other than a public way.

I suppose the other question I was raising was whether it is really harmful to do that publicly. I am doubtful if it is harmful to do it publicly since I am not aware that we have suffered any injury by having Cabinet Directive No. 35 become public.

Senator Olson: What I was concerned about was your suggestion that these directives be made public and whether or not you wanted that provided for in the legislation. That being the case, there would be no time lapse during an emergency situation. There would be no time lapse if it were mandatory to make them public while the situation was still urgent. Are you not concerned that that could raise a problem?

Mr. Robertson: I do not think I am concerned about the kind of thing that is involved in the definition of loyalty and reliability in respect of security assessments.

Senator Olson: I was not confining cabinet directives to that narrow scope; other cabinet directives may deal with security and intelligence matters.

Mr. Robertson: I was not suggesting for a moment, Senator, that the kind of thing that would be under the general directions of clause 6(1) should become public. I do not think they should.

Senator Olson: That helps me.

Senator Lapointe: Is it your preference that we confine our questions to that which you have spoken about only?

Mr. Robertson: No, I am prepared to answer questions on other aspects of the bill.

Senator Lapointe: Are you in favour of retaining Part IV of the bill?

Mr. Robertson: I must confess that I am not very familiar with Part IV. I have read it but I have not attempted to analyze its implications closely.

Senator Lapointe: The bill uses the phrase "countries allied or associated with Canada". Do you agree with the word "associated" or would you prefer something more precise?

Mr. Robertson: I thought "associate" was a very loose word because I have not the slightest idea whether it means every country in the United Nations, or what. I have difficulty with that word.

Senator Lapointe: The bill also uses the phrase "a constitutionally established system of government in Canada". Would you prefer the words "a democratic system" or are you satisfied with the wording?

Mr. Robertson: I do not have any difficulty with that wording, Senator. I read the testimony given by Professor

[*Traduction*]

M. Robertson: Je ne voulais pas dire, sénateur Olson, que le cabinet ne pourrait prendre de décisions politiques ou opérationnelles qui ne soient pas rendues publiques avant un certain temps. Je ne faisais que suggérer en somme que, s'il s'agit de définir certains points visés par la présente mesure législative, on pourrait le faire autrement que publiquement.

Je me demandais d'autre part, s'il est effectivement préjudiciable de le faire publiquement. J'en doute puisqu'aucun préjudice n'a été causé, que je sache, par la divulgation publique de la directive du cabinet nº 35.

Le sénateur Olson: Je m'interrogeais pour ma part au sujet de votre suggestion visant à rendre publiques ces directives et je me demandais si vous vouliez ou non que la présente mesure législative en fasse explicitement mention. Car dans ce cas, il n'y aurait aucun délai dans une situation d'urgence, si la divulgation était obligatoire, tant que durerait l'urgence. Ne redoutez-vous pas ici un problème?

M. Robertson: Je ne m'inquiète pas tellement de la définition de loyauté ou de fiabilité, au sujet des évaluations de sécurité.

Le sénateur Olson: Je ne limite pas les directives du cabinet à ce domaine étroit; d'autres directives du cabinet peuvent avoir pour objet la sécurité et les renseignements.

M. Robertson: Je ne suggère pas pour un instant, sénateur, de rendre public tout ce qui tombe sous le coup du paragraphe 6(1). Je ne crois pas qu'il le faille d'ailleurs.

Le sénateur Olson: Cette mise au point m'est utile.

Le sénateur Lapointe: Préférez-vous que, dans nos questions nous nous en tenions à ce dont vous avez déjà parlé?

M. Robertson: Non, je suis prêt à répondre à des questions portant sur d'autres aspects du projet de loi.

Le sénateur Lapointe: Êtes-vous en faveur de retenir la partie IV du projet de loi?

M. Robertson: Je vous avoue que je connais mal cette partie IV. Je l'ai lue mais je ne l'ai pas analysée.

Le sénateur Lapointe: Le projet de loi parle de: «État allié au Canada ou associé avec lui». Approuvez-vous ce mot «associé» ou préférez-vous quelque chose de plus précis?

M. Robertson: J'ai trouvé le mot «associé» plutôt vague, parce que j'ai pas la moindre idée s'il faut entendre par là tous les pays de l'ONU, ou que sais-je d'autres. Ce mot me tracasse un peu.

Le sénateur Lapointe: On trouve aussi l'expression suivante: «Le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada». Préférez-vous l'expression «système démocratique» ou bien le présent libellé vous convient-il?

M. Robertson: Cette expression ne me gêne en rien, sénateur. J'ai lu la disposition de M. Russell, lorsqu'il a discuté

[*Text*]

Russell at the time he made the argument for the other wording, but I did not find any difficulty with the wording of clause 2.

Senator Lapointe: The members of the Parti Québécois objected strongly to that. They said it is their intention de attempt to change the Constitution, but not the democratic system. They agree with the word "democratic", but the wording "constitutionally established" they say deals with the Constitution of Canada, with which they do not agree.

Mr. Robertson: I suppose that it turns on what the words "destruction or overthrow" mean. I would not have thought that the Parti Québécois, as we have seen it so far, is operating with the intention of bringing about the destruction of overthrow of the government, although they are certainly working for a change.

Senator Lapointe: They have told us that they are working towards the destruction of the Constitution and to have it replaced by something else. That is not my opinion, but what they told us when they appeared.

Mr. Robertson: I must say that I read that wording as permitting the situation to continue that was the situation while I was associated with this during the 1970s, at which time the Parti Québécois, as a democratic party operating through parliamentary means, was not something that constituted the kind of threat clause 2 is talking about. It created its own problems, but it was not a threat in that sense.

Senator Lapointe: We do not consider them to be a threat, but they told us they are a threat to the system in Canada, because they do not agree with the Constitution.

Mr. Robertson: I must say, Senator Lapointe, that I read the words "destruction or overthrow" as implying a degree of violence or action other than the kind of action that comes about by parliamentary process and political action of the kind of the Parti Québécois. If the Parti Québécois took on a different nature or character, that would create a different situation.

Senator Kelly: Mr. Chairman, at the risk of having Senator Olson get upset, I have to ask Mr. Robertson this question: You did not touch on the question of the agency described in Bill C-157 being separate from the RCMP. Do you have a strong feeling on that one way or the other?

You described earlier the lack of clarity in the mandate and the blurred situation that occurred during the 1970s. What has bothered me all along is that we have taken a snap-shot of a situation and decided that the four walls of security gathering activities were within the RCMP, instead of recognizing that there was a lack of a clear mandate and a lack or direction, and so forth.

We seem to have led ourselves to the conclusion that, because of what happened during the 1970s, a separate agency is the only answer.

Senator Olson: Mr. Chairman, may I say that I am not upset because Senator Kelly has asked that question. The occasion to which Senator Kelly is referring when I raised an

[*Traduction*]

l'autre expression, mais je n'ai rien trouvé de répréhensible dans le libellé de l'article 2.

Le sénateur Lapointe: Les membres du parti québécois se sont énergiquement élevés contre cette expression. Leur intention est, disent-ils, de modifier si possible la constitution, mais non le système démocratique. Ils acceptent le mot «démocratique», mais l'expression «constitutionnellement établi» se rapporte à la Constitution du Canada, qu'ils n'acceptent pas.

M. Robertson: Tout tourne autour de la portée des mots «destruction ou renversement». Je n'aurais pas pensé que le parti québécois, considérant ce que nous avons vu jusqu'ici, ait l'intention de détruire ou de renverser le gouvernement, bien qu'il essaie indiscutablement d'opérer un changement.

Le sénateur Lapointe: Ils nous ont dit qu'ils s'efforcent de détruire la Constitution et de lui substituer autre chose. Ce n'est pas moi qui le dis, mais eux-mêmes ont avoué cela lorsqu'ils ont comparu.

M. Robertson: J'avoue que ce libellé contribuera à maintenir la situation qui existait dans les années 70, au moment où le parti québécois, en tant que parti démocratique opérant par les voies parlementaires, ne constituait pas une menace aux termes de l'article 2. Il s'est créé ses propres problèmes, mais il ne constituait pas une menace au sens de l'article 2.

Le sénateur Lapointe: Nous ne voyons pas en lui une menace, mais ses représentants nous ont dit qu'ils étaient une menace pour le système canadien, car ils rejettent la Constitution.

M. Robertson: J'avoue, sénateur Lapointe, que les mots «destruction ou renversement» impliquaient pour moi une certaine violence ou une certaine action autre que le genre d'action résultant du recours au processus parlementaire ou à l'action politique du genre de celle du parti québécois. Si le parti Québécois modifiait la structure ou son caractère, la situation serait différente.

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, au risque d'ennuyer le sénateur Olson, il me faut poser la question suivante à M. Robertson: vous ne vous êtes pas arrêté à la distinction que fait le projet de loi C-157 entre le Service et la G.R.C. Qu'en pensez-vous?

Vous avez parlé plus tôt du manque de clarté du mandat et de la situation floue qui existait au cours des années 70. Ce qui ne laisse pas de me préoccuper, c'est que nous avons pris un instantané d'une situation et décidé que les activités de sécurité se trouvaient renfermées dans les enceintes de la R.R.C., plutôt que de reconnaître que le mandat manquait de clarté, qu'il n'y avait pas assez de directives, etc.

Nous semblons en avoir conclu que, étant donné les événements des années 70, un service distinct s'impose comme la seule solution.

Le sénateur Olson: Monsieur le président, je ne suis nullement gêné que le sénateur Kelly ait posé cette question. Ce à quoi faisait allusion le sénateur Kelly; lorsque j'ai soulevé une

[*Text*]

objection was where the question was put to somebody who had the responsibility of carrying out what the law as it was. I do not believe that Mr. Robertson is in that position, therefore, I have no objection to the question.

Senator Kelly: I probably phrased my earlier question badly. Apparently I have received higher marks from my friend this time.

Mr. Robertson: Perhaps I can go back a bit into the history of this. When the Mackenzie Commission in 1969 recommended that there should be separation of the security service from the RCMP, my feeling at that time was that the case had not been made, and that while the Mackenzie Commission adduced good arguments for their recommendation, it was not at all clear that there was adequate cause to make the change. The Prime Minister made a statement in 1969 in which the government decision was that there would not be separation but that the security service within the RCMP was to become, if my memory is correct in the wording, more separate in nature and civilian in character at the time in order to accomplish some of the changes that the Mackenzie Commission recommended to provide the kind of service needed in its capacity to operate in the difficult area of security. The McDonald Commission devotes a number of pages to the argument, and I think to the demonstration that the RCMP did not effectively carry out the change in the nature of the service that was intended within the RCMP. It did not become more separate in nature and did not become more civilian in character, and the McDonald Commission has a number of criticisms in that respect. Then, we had the episodes that led to the McDonald Commission reporting again in favour of a separate service. Having started out in 1969 thinking the case was not made for separation at that time, I am now of the opinion that it would be wiser to have the kind of separation that the McDonald Commission has now recommended.

Senator Kelly: Would you not agree, however, that if at the time following the Mackenzie Commission report the decision had been taken to have the security gathering continue within the RCMP but, as you say, separate or civilian in nature, and if a review process had been put in place and if a carefully described mandate section as is contained in Bill C-157 had been introduced at that time, perhaps the events that led to the McDonald Commission might not have occurred?

Mr. Robertson: I have to agree that it would have made a considerable difference. Whether the RCMP, given its paramilitary nature and the strong discipline and the great sense of esprit de corps and all that sort of thing, can really bring about that civilianizing or change in the nature of the security service while within it, I do not know. I do agree with you that if one had had some of the kinds of things that we are talking about now, that would have made a tremendous difference.

Senator Kelly: I think you would also agree that the simple creation of a separate agency in the absence of this, without a clear mandate, could lead to goodness knows what.

[*Traduction*]

objection c'était lorsque la question était posée à quelqu'un chargé d'appliquer la loi. Je ne crois pas que M. Robertson soit affecté à ces fonctions et c'est pourquoi je n'ai aucune objection à ce que la question soit posée.

Le sénateur Kelly: J'ai peut-être mal posé ma question plus tôt. Je me suis, cette fois, mérité une plus grande attention de la part de mon ami.

M. Robertson: Je devrais peut-être revenir un peu en arrière. Lorsque la Commission Mackenzie a recommandé en 1969 l'établissement de services de sécurité distincts de la G.R.C., j'ai trouvé que cette recommandation était mal justifiée et que si volables que soient les arguments que la Commission Mackenzie avançait à l'appui de sa recommandation, ils ne suffisaient pas nécessaire à justifier le changement. Dans la déclaration qu'il a faite en 1969, le Premier ministre a déclaré que le gouvernement n'avait pas décidé de séparer le service de sécurité de la G.R.C. mais plutôt, si ma mémoire est fidèle, de le revêtir d'un caractère plus distinct et d'une allure plus civile, pour l'habiliter à opérer dans ce délicat domaine de sécurité et lui permettre d'opérer certains changements recommandés par la Commission Mackenzie. L'argument de la Commission McDonald couvrait un certain nombre de pages, démontrant que la G.R.C. n'avait pas, de fait, opéré les modifications de nature et de service qui avaient été recommandées. Elle n'est pas devenue distincte de nature non plus que civile de caractère, et la Commission McDonald est fertile en critiques sur ce point. Vinrent ensuite les événements qui ont amené la Commission McDonald à se prononcer à nouveau en faveur d'un service distinct. J'ai commencé, en 1969, par penser que les arguments en faveur d'une séparation n'étaient pas probants, mais je suis d'avis aujourd'hui qu'il serait plus sage d'opérer la séparation que la Commission McDonald a recommandée.

Le sénateur Kelly: Ne conviendriez-vous pas toutefois que, si au lendemain du rapport de la Commission Mackenzie, on avait pris la décision de conserver les mesures de sécurité au sein de la G.R.C., mais, comme vous dites, une G.R.C. distincte ou de nature civile; qu'on avait mis en place un processus de révision et que l'article du projet de loi C-157 exposant en détails le processus de surveillance avait été appliqué, ne conviendriez-vous pas, dis-je, que les événements qui ont poussé la Commission McDonald à agir ne se seraient peut-être pas produits?

M. Robertson: Je dois admettre que la situation aurait été bien différente. Mais savoir si la G.R.C., ainsi dotée d'un caractère paramilitaire, d'une discipline sévère, d'un grand esprit de corps, et ainsi de suite, peut réellement imprimer aux services de sécurité qu'elle rend un caractère différent et plus civil, je ne saurais dire. Mais je ne crois pas, comme vous, que la situation aurait été tellement différente, si on avait opéré certains changements dont nous sommes en train de parler.

Le sénateur Kelly: Vous conviendrez également, je crois, qu'en l'absence de ceci, la simple création d'un serrvice distinct, sans mandat explicite, nous mènerait à je ne sais quoi.

[*Text*]

Mr. Robertson: I agree entirely.

Senator Buckwold: There is an area that we have not talked about, and that is the confidentiality of cabinet documents insofar as the security service is concerned. As far as I know, cabinet confidentiality will be maintained and a review committee or inspector would have no legal right to see any of those documents. For this committee could you justify that in view of the nature of security and its importance?

Mr. Robertson: I have looked at that and thought about it, senator, because it is a problem that does strike one. When Mr. Bryce was here on October 4, he reerred to the one category of confidences of the Privy Council that might really be relevant to the director of a security service or to an inspector general, and those are what are called records of decision or RDs which is the shorthand we used to use in the Privy Council Office. Those RDs are not supposed to contain anything about the discussion that went on in cabinet, or about the recommendations that went to the cabinet, or anything of that kind. They were designed to be as the name suggests, a record of decision, and in our initial concept, as Mr. Bryce said, the intention was that those would be available for departmental files—the records of the reasons why the department did what it did at a particular time.

Under the Canada Evidence Act, RDs have been swept in with other confidences of the Privy Council—

Senator Balfour: Did you say records of decisions have been swept in?

Mr. Robertson: Yes.

Senator Balfour: Before you said, "why a department did what it did." Did you mean to say that?

Mr. Robertson: Yes. The reason a department will have done X or Y is because the cabinet decided that it should do X or Y.

Senator Balfour: No matter what it did, that is why it did it.

Mr. Robertson: It did it because the cabinet told it to. In other words, the department had as its reason for doing something because it was told to do it.

What happened in the Canada Evidence Act, and I do not know precisely why or when, is that these things were swept in and cabinet confidences in general are covered by the Canada Evidence Act. Therefore, I think that would be the definition that would apply in clause 28(4), which is the relevant clause. It seems to me, as Mr. Bryce suggested on October 4, it would be desirable to have RDs not covered as confidences of the cabinet under the Canada Evidence Act and, therefore, not covered under clause 28(4). If RDs were accessible to the director of the service or the inspector general, I cannot imagine why they would need to have access to anything else.

Senator Buckwold: Would you not agree that the RDs merely indicate a decision?

Mr. Robertson: Exactly.

[*Traduction*]

M. Robertson: Tout à fait d'accord.

Le sénateur Buckwold: Nous ne nous sommes pas arrêtés au caractère confidentiel des documents du cabinet dans la mesure où cela intéresse le service de sécurité. En autant que je sache, le caractère confidentiel du Cabinet sera maintenu et le Comité de révision ou l'inspecteur ne serait pas légalement autorisé à voir ces documents. Pourriez-vous, pour notre information, justifier cette précaution, compte tenu du caractère de cette mesure de sécurité et de son importance?

M. Robertson: Je me suis arrêté moi-même sur ce point, sénateur, car il pose un problème. Lorsque M. Bryce a comparu le 4 octobre, il a parlé d'une catégorie de secrets du Conseil privé qui peuvent effectivement intéresser le directeur du service de sécurité ou l'inspecteur général et ce sont les dossiers relatifs aux décisions où DD, l'abréviation que nous utilisons au Conseil privé. Ces DD ne sont pas censés rapporter les discussions qui se sont déroulées en cabinet, les recommandations qui ont été faites ou tout autre renseignement de ce genre. Ce ne sont, comme leur nom l'indique, que des dossiers de décisions et l'intention originale était, comme l'a dit M. Bryce, de les mettre à la disposition des ministères, qui y trouve la justification des fonctions qu'ils exécutent à un moment donné.

En vertu de la Loi sur la preuve au Canada, les DD ont été transmis, avec d'autres mesures secrètes du Conseil privé . . .

Le sénateur Balfour: Avez-vous dit que les dossiers des décisions avaient été transmis?

M. Robertson: Oui.

Le sénateur Balfour: Vous avez dit plus tôt qu'ils justifiaient les agissements d'un ministère. Était-ce bien ce que vous entendiez dire?

M. Robertson: Oui. Si le ministère est tenu de faire quelque chose, c'est que le Cabinet en a décidé ainsi.

Le sénateur Balfour: Quoi qu'il fasse, il trouve là sa justification.

M. Robertson: Oui, car le cabinet en a décidé ainsi. En d'autres mots, ces décisions motivent les agissements du ministère.

Ce qui s'est passé au sujet de la Loi sur la preuve au Canada, et je ne sais pas au juste pourquoi ou quand, c'est que ces choses et le secret du Cabinet en général, sont visées par la Loi sur la preuve au Canada. Ce serait donc, à mon avis, la définition qui s'applique pertinemment au paragraphe 28(4) qui est l'article pertinent. Il me semble qu'il conviendrait comme l'a suggéré M. Bryce le 4 octobre, de soustraire les DD de la catégorie de secret du Cabinet, en vertu de la Loi de la preuve au Canada et ils cesseraient ainsi d'être visés par le paragraphe 28(4). Si le directeur du service ou l'inspecteur général avait accès aux DD, je ne saurais concevoir de quoi d'autre ils auraient besoin.

Le sénateur Buckwold: Convenez-vous que les DD n'indiquent qu'une décision?

M. Robertson: Exactement.

[*Text*]

Senator Buckwold: Although they may be confidential, the inspector general, who is referred to in clause 28, would be able to maintain that confidentiality and may require a good deal more information than the very bare-bone expression of the RDs' statement in order to make a decision or come to a conclusion.

Mr. Robertson: You may be right, senator, but I find it hard to see why either the director or the inspector general would need to know anything about the kind of thing that is a real confidence of the Privy Council—the discussion within cabinet and the discussions in cabinet committees and the recommendation of a cabinet committee to the cabinet.

Senator Buckwold: I have never seen and RD so I really do not know whether it consists of one line that say, "We recommend such and such" or "Cabinet agreed on such and such," or whether it does give some background information.

Mr. Robertson: It does not give background; it gives the decision, but the decision may be quite a lengthy and detailed one.

Senator Buckwold: So what you are suggesting is that clause 28 could be changed to cover the point you have raised with respect to the Records of Decision?

Mr. Robertson: I think clause 28 could be changed, or possibly there could be an amendment to the Canada Evidence Act which would then have more general coverage than simply changing clause 28(4).

Senator Buckwold: I then wanted to move to my last point, Mr. Chairman, which is the role of the Prime Minister, who is not mentioned in this bill at all. The committee has heard that there should be some direct responsibility given to the Prime Minister. That has been generally responded to by the comment that that is his responsibility in any case. He is No. 1 and he should be aware. Do you see any point in attempting to define the role of the Prime Minister?

Mr. Robertson: The short answer, senator, is no. I think it would be disadvantageous to try to do it because it is such a broad and general responsibility that it could only be done in very broad terms. I do not see what the purpose would be in doing that. I would subscribe to what Mr. Bryce said on October 4 about the disadvantages of trying to be precise and specific about something which has to be as general and as capable of flexibility depending on circumstances, time, judgment of the Prime Minister and other matters, as the prime ministerial role has to be.

Senator Riley: Traditionally he is accessible?

Mr. Robertson: Accessible to the director?

Senator Riley: Yes.

Mr. Robertson: Yes, that is certainly the tradition. I would think that a prime minister would always be accessible to a director since, after all, his broad responsibility is the total responsibility for the security of the country, as Senator Buckwold was saying. So he will always be accessible. The law does not have to say it.

[*Traduction*]

Le sénateur Buckwold: Bien qu'ils puissent être confidentiels, l'inspecteur général, qui est visé à l'article 28, pourrait maintenir ce caractère confidentiel et exiger beaucoup plus de renseignements que ne lui en fournit la simple déclaration d'un DD, en vue de prendre une décision ou d'atteindre une conclusion.

M. Robertson: Vous avez peut-être raison, sénateur, mais il m'est difficile de concevoir pourquoi le directeur ou l'inspecteur général aurait besoin de connaître les secrets du Conseil privé—les discussions du Cabinet, celles de ses comités et les recommandations faites par un Comité à un autre.

Le sénateur Buckwold: Je n'ai jamais vu un DD et j'ignore s'il consiste en une ligne exposant un recommandation sur un point précis ou sur un cabinet qui convient de quelque chose ou encore si on y trouve des renseignements généraux.

M. Robertson: On n'y trouve pas de renseignements généraux; le expose DD une décision, mais il le fait parfois en donnant beaucoup de détails.

Le sénateur Buckwold: Vous suggérez en somme que l'article 28 soit modifié de façon à ce qu'il s'applique à ce que vous avez dit au sujet des dossiers relatifs aux décisions?

M. Robertson: Je crois que l'article 28 devrait être modifié ou que l'on pourrait apporter à la Loi sur la preuve au Canada une modification qui lui conférerait une portée plus générale que la simple modification du paragraphe 28(4).

Le sénateur Buckwold: J'en viens maintenant à ma dernière question; elle porte sur le rôle du premier ministre, dont il n'est aucunement fait mention dans le projet de loi. Quelqu'un a dit au Comité qu'on devrait attribuer des responsabilités directement au premier ministre. A quoi il a été répondu que la responsabilité lui incombe de toute façon, à titre de premier ministre. Croyez-vous qu'il serait opportun de définir le rôle du premier ministre?

M. Robertson: Je répondrai brièvement: non. Il nous serait préjudiciable de le faire parce que cette responsabilité générale est si vaste qu'elle ne pourrait être définie qu'en termes très larges. Je ne verrais pas l'utilité d'une telle définition. Je souscris à ce que M. Bryce a dit le 4 octobre au sujet des inconvénients que nous aurions à essayer d'être précis et spécifiques au sujet d'une chose qui, comme le rôle du premier ministre, doit demeurer générale et souple et se plier aux circonstances de temps, de jugement, et que sais-je encore.

Le sénateur Riley: Il est traditionnellement accessible?

M. Robertson: Accessible aux directeurs?

Le sénateur Riley: Oui.

M. Robertson: Oui, la tradition le veut sûrement ainsi. Le premier ministre devrait, à mon avis, demeurer accessible aux directeurs, puisque, après tout, il est responsable de la sécurité du pays, comme le disait le sénateur Buckwold. Il sera donc toujours accessible. La loi n'a pas besoin de le statuer.

[*Text*]

The Chairman: Mr. Robertson, I would like to ask one or two questions which, if they are not fair, I am sure you will simply say so. The CSE was not avowed during your time?

Mr. Robertson: "Avowed?"

The Chairman: It was not something that the government admitted to having in existence?

Mr. Robertson: No.

The Chairman: The government has now done so and clause 18 has been brought forward as a necessary function in relation to the CSE. I wonder if you have any troubles with that clause? Perhaps you have not considered it very carefully. Some people have discussed it here and I thought you would be one of the few who had a familiarity with what the CSE was all about.

Mr. Robertson: Correct me if I am wrong, Mr. Chairman, I did not think that clause 18 alters in any way the authority of the CSE to do whatever it has been doing and might continue to do. Am I correct that it does not do that?

The Chairman: That is correct.

Mr. Robertson: What it simply does is authorize the Canadian Security Intelligence Service to assist. I have not felt any difficulty with it in view of the limitations there are in clause 18(*b*), excepting Canadian citizens, permanent residents and corporations. I must say that it seemed to me that clause 18 was a reasonable provision for the service doing within Canada things which might be of assistance in the area covered by that clause.

The Chairman: I realize it is late and I would not want to see you leave without having the benefit of expressing any views you have with regard to the "threats" definition in clause 2. Did you have any remarks as to improvements or things which you felt were required by that series of definitions: (*a*), (*b*), (*c*) and particularly (*d*)?

Mr. Robertson: Mr. Chairman, I do not have any difficulty with clause 2(*d*), if there is no possibility that at some time in the future an argument could be made that security assessments have to be read in some way limited by the definition of "threat". If there is any risk of that then I have difficulty with the definition. However, I would be in favour of seeing it clarified in some way.

The Chairman: Finally, the remark is sometimes made that the minister should not make the targeting decisions because he simply does not have the time to devote to it. In your observations of ministers in various governments and the general theory and practices with regard to security and intelligence here and in other countries, have you found that the real reason that that is done is if the director's relationship with someone is somewhat attenuated, or is it by the nature of security intelligence itself and the way in which the political machine has to cope with it?

[*Traduction*]

Le président: M. Robertson, j'aimerais poser encore une ou deux questions et, si elles ne sont pas raisonnables, je vous prie de me le dire. Reconnaissait-on dans votre temps l'existence de la CST?

M. Robertson: Reconnaissait «l'existence»?

Le président: Le gouvernement n'en reconnaissait pas l'existence?

M. Robertson: Non.

Le président: C'est précisément ce qu'a fait le gouvernement et l'article 18 a été invoqué comme représentant une fonction nécessaire en rapport avec le CST. Cet article vous pose-t-il des difficultés? Peut-être ne l'avez-vous pas étudié attentivement. Certains en ont discuté ici et je croyais que vous sauriez nous renseigner sur le CST.

M. Robertson: Reprenez-moi si je fais erreur, monsieur le président, mais je ne croyais pas que l'article 18 changeait quoi que ce soit à l'autorité dont est investi le CST de faire et de continuer à faire ce qu'il fait actuellement. Ai-je raison de dire qu'il ne change rien à cette autorité?

Le président: C'est exact.

M. Robertson: Il autorise tout simplement le Service canadien du renseignement de sécurité à prêter assistance. Je n'y trouve aucune difficulté, étant donné les dispositions les limitatives de l'alinéa 18*b*), qui exclut les citoyens canadiens, les résidents permanents et les corporations. Il m'a semblé, je l'avoue, que l'article 18 prévoyait raisonnablement que le Service puisse prêter assistance au Canada, dans le domaine qu'il vise.

Le président: Je constate qu'il est tard et je ne voudrais pas que vous partiez sans avoir eu l'occasion d'exprimer votre opinion à l'égard de la définition qu'on donne à l'article 2 du mot «menaces». Avez-vous quelques observations en vue d'améliorer les définitions *a*), *b*), *c*) et, tout particulièrement *d*)?

M. Robertson: Monsieur le président, le paragraphe 2(*d*) ne me pose aucune difficulté pourvu qu'il ne soit pas possible un jour d'argumenter que les évaluations de sécurité doivent, de quelque manière, être limitées par la définition de «menaces». Si ce risque existe, alors la définition me pose des difficultés, et je serais en faveur d'une certaine clarification.

Le président: Enfin, on a parfois remarqué que le ministre ne devrait pas prendre des décisions qui établissent des buts particulières, parce qu'il n'a tout simplement pas le temps. Dans les observations que vous avez faites sur les ministres des divers gouvernements, la théorie et la pratique se rapportant à la sécurité et aux renseignements, ici et dans d'autres pays, la raison véritable qui se dégage se trouve-t-elle dans les rapports du directeur avec un autre, qui atténuent ce qui a été fait ou provient-elle de la nature même des renseignements sur la sécurité et de la façon dont l'institution politique doit les traiter?

[*Text*]

Mr. Robertson: I am not quite sure that I understand your question, Mr. Chairman. Is your question whether it is really a matter of the minister not having enough time?

The Chairman: Yes. Is that the reason?

Mr. Robertson: No. As far as I am concerned, that would be a very subsidiary part of the consideration. As I was trying to indicate, I think that, firstly, it is desirable to have a distinction as to functions. Secondly, I think that the area for which the minister should be responsible is policy, which includes operational policy. Thirdly, I would have it as clear as possible that operations *per se* are the responsibility of the director, that the decisions are to be taken by the director and that the minister will only override a decision like that in an unusual case and in writing. Basically, I do not base my argument on lack of time but, rather on the view that this is a better system. It would be a better system and it would be a safer system for national security.

The Chairman: Some witnesses have argued that what we should really have is a full-time minister who does nothing but look after the CSIS. You would not agree with that?

Mr. Robertson: I think that would be a serious mistake, Mr. Chairman.

The Chairman: That is because of the nature of the trade-off between collective and individual rights which have to be made and which you feel are best made in this manner?

Mr. Robertson: Best made with a distribution of responsibilities and with a clarity about the reason for that distribution and the locus of responsibility.

Senator Riley: Mr. Chairman, we have had a lot of discussions and a lot of reaction from the public about judicial control in the warrants. If the minister had a minister of state who was responsible for the approval of the applications for warrants and was then, in turn, responsible to the minister, would that be a good idea?

Mr. Robertson: The minister of state instead of the judge, senator?

Senator Riley: No. Many people think that the Solicitor General should approve all applications for warrants made to a judge.

Mr. Robertson: I see.

Senator Riley: We have a minister of state in almost every other department. Would it be of any help to have a minister of state, in these circumstances, responsible to the minister and have him review things with the minister periodically?

Mr. Robertson: I would come back to my argument that the operations, subject to policy direction, ought to be decided by the director. An application for a warrant is an operational decision, therefore my argument would be that there ought not to be either a minister or a minister of state required to approve an application for a warrant.

Senator Riley: Clause 22(1) says:

> . . . on application in writing to a judge for a warrant made by the Director or any employee designated by the Minister for the purpose . . .

[*Traduction*]

M. Robertson: Je saisis mal votre question, monsieur le président. Demandez-vous si c'est réellement une question de temps, dont le ministre ne disposerait pas?

Le président: Oui. Est-ce là la raison?

M. Robertson: Non. À mon avis, ce serait là une considération secondaire. J'essayais de signaler tout d'abord qu'il convient d'établir une distinction entre les fonctions. Ensuite, je trouve que le domaine pour lequel le ministre devrait assumer des responsabilités est celui de la ligne de conduite, qui comprend la politique opérationnelle. Troisièmement, je voudrais qu'il soit aussi clairement établi que possible que les opérations sont nécessairement la responsabilité du directeur, que le directeur doit prendre les décisions et que le ministre n'y dérogera que dans des cas inusités et par écrit. Au fond, je n'admets pas comme argument le manque de temps. Mais je crois que ce système serait préférable du point de vue de la sécurité nationale.

Le président: Certains témoins ont prétendu que nous devrions en réalité avoir un ministre à plein temps qui ne ferait que s'occuper du SCRS. Êtes-vous d'accord?

M. Robertson: Monsieur le président, ce serait, à mon avis, une grave erreur.

Le président: A cause de la nature des échanges qui s'imposent entre les droits collectifs et les droits individuels et que, à votre avis, il est préférable de faire de cette manière?

M. Robertson: Qu'il est préférable de faire grâce à une répartition des responsabilités et en établissant clairement la raison de cette répartition et à qui elle incombe.

Le sénateur Riley: Monsieur le président, le contrôle judiciaire des mandats a fait l'objet de beaucoup de discussions et a suscité une réaction très vive au sein du public. Ne conviendrait-il pas qu'un ministre d'État soit responsable auprès du ministre de l'approbation des demandes de mandat?

M. Robertson: Vous voudriez confier la tâche d'approuver les mandats à un ministre d'État au lieu d'un juge, sénateur?

Le sénateur Riley: Non. Beaucoup de personnes croient que le Solliciteur général devrait approuver toutes les demandes de mandat faites à un juge.

M. Robertson: Je vois.

Le sénateur Riley: Presque tous les autres ministères ont un ministre d'État. La situation serait peut-être meilleure si un ministre d'État était chargé de ces questions et en informait périodiquement le ministre?

M. Robertson: Je continue de penser que les opérations, pourvu que les politiques soient claires, devraient relever du directeur et une demande de mandat constitue une décision opérationnelle. Par conséquent, je ne crois pas qu'un ministre ou un ministre d'État devrait approuver les demandes de mandat.

Le sénateur Riley: Le paragraphe 22(1) énonce:

> . . . sur la demande écrite que lui en fait le directeur ou un employé désigné à cette fin par le ministre . . .

[*Text*]

Mr. Robertson: I think that designation is of an employee. It is not a designation with respect to a specific warrant, as I read it. He is not designating an employee to make an application for warrant "X". That is my understanding, but I may be wrong.

Senator Riley: Maybe I too am wrong. I take it to mean that the minister could empower the deputy minister to approve an application for a warrant. It does not say "any employee designated by the director for that purpose:" It says, "designated by the Minister for the purpose".

Mr. Robertson: Perhaps it does mean a specific warrant. I did not read it that way, senator. I thought it meant a general designation that the associate or the assistant deputy minister could, in addition to the director, sign applications for warrants. Maybe it does mean a specific application. It could mean both.

Senator Balfour: I have a very brief question to make sure that I am absolutely clear with respect to the meaning of Mr. Robertson's comments, and my question is really supplementary to Senator Buckwold's question. Is it your position, Mr. Robertson, that confidences of the Queen's Privy Council for Canada which were made available to the security service at whatever level ought not to be available to the Inspector General, except in the form of the directives?

Mr. Robertson: Records of decision: R.Ds, as we call them. I would have to confess, senator, I have not given it detailed consideration, but as I said to Senator Buckwold, I find it hard to see why the Inspector General or, indeed, the director would need to have access to the confidences of the Privy Council, other than the R.Ds, because the other documents are the kind of thing that contain discussions, and views of cabinet committees decision and that sort of thing.

Senator Balfour: With respect, sir, I would have thought your view would be diametrically opposite to that which you have just expressed. I do not see how an Inspector General or a Review Committee could possibly audit the operational activities of a security service without having access to the identical information that the security service itself had access to in making its operational decisions.

Mr. Robertson: I would have to take it under advisement, senator. However, I am not persuaded. The director of a security service will be involved in meetings, I assume, of the cabinet committee on security and intelligence, therefore he will have from time to time cabinet documents, but the relevant things, from the point of view of the Inspector General, it seems to me, are the actions taken by the security service.

Senator Balfour: Precisely.

Mr. Robertson: I find it hard to believe that the kind of thing that would be in a cabinet document would be a determinant.

Senator Balfour: A cabinet discussion paper?

Mr. Robertson: I am very skeptical.

[*Traduction*]

M. Robertson: Je crois qu'il est question d'un employé et non d'un mandat donné. Le paragraphe ne charge pas un employé de soumettre les demandes d'un mandat. Je me trompe peut-être, mais c'est ce que je comprends.

Le sénateur Riley: C'est peut-être moi qui me trompe. Je comprends que le ministre peut autoriser son sous-ministre à approuver une demande de mandat. L'article ne parle pas de l'employé désigné à cette fin par le directeur, mais d'un employé «désigné à cette fin par le ministre».

M. Robertson: Peut-être avez-vous raison. Je ne l'ai pas compris dans ce sens. J'ai cru que cela voulait dire qu'outre le directeur, le sous-ministre adjoint ou associé pouvait aussi approuver les demandes de mandat. Peut-être que cela s'applique à une demande particulière. On peut comprendre le paragraphe de deux façons.

Le sénateur Balfour: Je voudrais poser une très brève question à M. Robertson pour être certain de bien comprendre ce qu'il vient de nous dire et ma question est en fait une question complémentaire à celle du sénateur Buckwold. Êtes-vous d'avis, monsieur Robertson, que les confidences du Conseil privé du Canada qui ont été communiquées au Service de sécurité ne devraient pas être soumises à l'inspecteur général sauf sous forme de directives?

M. Robertson: Les rapports de décisions ou les RD comme nous les appelons. Je dois admettre, sénateur que je n'ai pas vraiment songé à la question, mais comme je l'ai dit au sénateur Buckwold, je verrais mal qu'on communique à l'inspecteur général autre chose que les RD étant donné que les discussions et les décisions du cabinet sont confidentielles.

Le sénateur Balfour: Sauf le respect que je vous dois, monsieur, j'aurais cru que vous auriez été de l'avis contraire. Je ne vois pas comment l'inspecteur général ou le Comité de surveillance pourrait revoir les activités opérationnelles du service de sécurité s'ils ne disposent pas des renseignements sur lesquels le service de sécurité a fondé ses décisions en la matière.

M. Robertson: Il faudrait que je demande conseil, sénateur. Mais je n'en suis pas persuadé. Le directeur d'un service de sécurité participera à des réunions du comité de la sécurité et du renseignement du cabinet, je présume. Il aura donc de temps à autre des documents du cabinet, mais ce qui importe du point de vue de l'Inspecteur général, ce sont les mesures prises par le Service de sécurité.

Le sénateur Balfour: Précisément.

M. Robertson: J'ai du mal à croire que les éléments que l'on retrouverait dans un document du cabinet seraient déterminants—

Le sénateur Balfour: Ou dans un document de discussion du cabinet, ou—

M. Robertson: Je suis très sceptique.

[*Text*]

Senator Balfour: It would seem to me that the credibility of the whole process is lost in the absence of that sort of disclosure to the one who is, in effect, the auditor.

Mr. Robertson: I suppose it ought to call for a really close analysis, senator, as to whether it is the case that there would be a real need for access by the Inspector General to cabinet confidences, other than R.Ds. If it is not the case, then I suppose I am only betraying my bias as a former secretary to cabinet. I think cabinet confidences ought not to be accessible to people who do not need access.

Senator Balfour: I do not want to prolong the discussion, but I can see the Inspector General functioning in a discrete way, if you like, but he might very well, as he should, second-guess the security service operation on the basis of all the information laid before him but nevertheless certainly not disclose publicly something of a highly sensitive nature. I just do not see how the review process can work, otherwise.

Senator Roblin: I would like to have some clarification on this same point. I am not sure that I entirely agree with my colleague. It says here "confidences of the Queen's Privy Council or Cabinet", but where in the bill does it say that any of these people have had such confidences entrusted to them? I should think they would be getting a decision of cabinet in its abbreviated form, like anyone else.

Senator Balfour: And so be it. That is fine.

Senator Roblin: I think this has been put in here to make doubly sure it is there.

Senator Balfour: I think the argument is simply this: That anything that the security service itself has had access to in determining its operational decisions has to be made available to the Inspector General if he is to function as a review process.

Senator Roblin: I see your point, but I am asking the question: Is there anything in the bill that indicates they will get a copy of the documents of the Privy Council?

The Chairman: There is a history to this sort of thing. You will recall, in the case of the McDonald Commission, it was discovered that, because the Commissioner of the RCMP had been a member of a number of committees that had considered cabinet documents, there were in the possession of the RCMP full files of these documents. Then the question arose whether or not those documents were producible before the McDonald Commission, given that other confidences of the Privy Council, amongst which these were included, were specifically withheld from the McDonald Commission. There was a raging row with regard to that, and eventually I think the rule followed was that the documents that were in the hands of the RCMP were left in the hands of the RCMP and the ones that were in the hands of the government were retained by the government. I imagine that this clause has something to do with that.

I would imagine that what would be useful for the committee to hear is Mr. Robertson's own judgment with regard to the point that has been raised by Senator Balfour.

[*Traduction*]

Le sénateur Balfour: Il me semble que tout le processus ne serait plus crédible si ce type d'éléments n'était pas divulgué à la personne qui est en fait le vérificateur.

M. Robertson: Je suppose qu'il faudrait examiner de près, sénateur, la question de savoir s'il est vraiment nécessaire que l'inspecteur général ait accès aux documents confidentiels du cabinet autres que les documents de recherche. En tant qu'ancien secrétaire du cabinet, j'estime qu'on m'a pas à rendre les documents confidentiels du cabinet accessibles à quelqu'un quand ce n'est pas nécessaire.

Le sénateur Balfour: Je ne voudrais pas prolonger la discussion, mais j'imagine que l'inspecteur général agirait discrètement et pourrait et devrait se faire une idée d'une activité du Service de sécurité en fonction des informations qui lui auraient été soumises; mais il ne rendrait certainement pas publiques des données hautement délicates. Je ne puis voir comment pourrait fonctionner le processus de la surveillance autrement.

Le sénateur Roblin: J'aimerais avoir des éclaircissements sur ce même point. Je ne suis pas sûr d'être parfaitement d'accord avec mon collègue. On parle ici de documents confidentiels du Conseil privé de la Reine ou du Cabinet mais où est-il dans le projet de loi que ces personnes se sont vues confiér de tels documents? Je pense qu'elles obtiendraient comme n'importe qui d'autre une décision du Cabinet dans sa forme abrégée.

Le sénateur Balfour: Qu'il en soit ainsi. C'est très bien.

Le sénateur Roblin: Je pense qu'on l'a introduit ici pour plus de certitude.

Le sénateur Balfour: L'argument veut simplement que tout renseignement auquel le Service de sécurité a pu avoir accès avant de prendre ses décisions opérationnelles doit être mis à la disposition de l'Inspecteur général pour que celui-ci puisse exercer ses fonctions de surveillance.

Le sénateur Roblin: Je comprends, mais je me demande si le projet de loi précise qu'ils obtiendront un exemplaire des documents du Conseil privé?

Le président: Il y a une histoire à ce genre de choses. Vous vous rappellerez que dans le cas de la Commission McDonald, on a découvert que le commissaire de la G.R.C. ayant été membre d'un certain nombre de comités qui avaient étudié des documents du Cabinet, la G.R.C. avait de nombreux dossiers sur ces documents. Puis s'est posée la question de savoir si ces documents devaient être produits devant la Commission McDonald alors qu'on lui avait refusé d'autres documents confidentiels du Conseil privé dont les premiers faisaient partie. Il y a eu une vive controverse à ce sujet et je crois qu'on a finalement décidé que la GRC conserverait les documents qu'elle avait en main et que le gouvernement conserverait les siens. J'imagine que cet article est lié à cela.

Je crois qu'il serait utile que le Comité entende l'opinion personnelle de M. Robertson en ce qui concerne le point soulevé par le sénateur Balfour.

[*Text*]

Supposing that the officers of the security service advise the government, and in the course of advising the government become the licence holders of cabinet documents for that purpose, are those documents not relevant to the Inspector General in auditing the conduct of those officers in related areas? That is a difficult question, I must say.

Mr. Robertson: It is a difficult question, Mr. Chairman. As I understand it, the role of the Inspector General is to review what the security service has done and to report as to whether it is in keeping with the law and consistent with the directions of policy given by the minister.

I don't see why the Inspector General has to go behind either the law or the directions given by the minister in order to discharge that function, and if the Inspector General does not have to go behind those, I do not see why he needs access to confidences of the Privy Council, other than Records of Decision. He does require access to Records of Decision, as far as I can see.

The Chairman: I think the difficult issue—and again this question came up by inference under McDonald because that is exactly what Justice McDonald did—is whether or not the RCMP or the security service in the hypothetical case in interpreting the Record of Decision uses the relevant cabinet document, which is not something that most departments would be able to do, because they would not be the holders of the cabinet document. My response to the question is that it is up to the Privy Council Office to make certain that the CSIS does not hold that sort of document.

Mr. Robertson: The other thing that is the responsibility of the Privy Council Office is to be certain that the Record of Decision and the general directions, which are the basis of policy, are sufficiently clear and specific that they don't call for the checking of documents behind them in order to interpret them, but if they are done in that way, Senator Balfour, I come back to my original view—other than records of decision, which I think should not be cabinet confidences—is necessary.

Senator Balfour: My point was, and I do not wish to belabour it, that I agree with that approach. I think that the access of the security intelligence service to cabinet confidences should be totally limited or very limited. I do believe, nevertheless, that to the extent the security service has had access to such confidences, which I am sure, in any event, woud have been extremely limited, the Inspector General ought to have the same access, otherwise his role becomes a meaningless one, at least to the extent that he is auditing functions of the security service which have been based upon that access to cabinet confidentiality.

It is as simple as that.

Mr. Robertson: I would not agree, with all respect. The director of the service is almost certain—in fact I would think certain—at various times to have cabinet documents, because, he himself, will perhaps be going along with the minister to a

[*Traduction*]

Si l'on suppose que les agents du Service de sécurité avertissent le gouvernement et que ce faisant ils deviennent les détenteurs autorisés de documents du cabinet à cette fin, ces documents ne doivent-ils pas être communiqués à l'inspecteur général qui enquête sur la conduite des agents? C'est une question difficile, je l'admets.

M. Robertson: C'est en effet une question difficile, monsieur le président. Si j'ai bien compris, le rôle de l'inspecteur général est d'examiner les actions du Service de sécurité et de dire si elles sont conformes à la loi et aux directives du ministre.

Je ne vois pas pourquoi l'inspecteur général doit aller au delà de la loi ou des instructions du ministre afin de s'acquitter de cette tâche et s'il n'a pas à le faire, je ne vois pas pourquoi il doit avoir accès aux renseignements confidentiels du Conseil privé, sauf les rapports de décisions. À mon avis, il doit avoir accès aux rapports de décisions.

Le président: Je crois que le problème—et cela ressort par déduction du rapport de la Commission McDonald puisque c'est exactement ce que le juge a fait—c'est de savoir si la GRC ou le Service de sécurité, dans un cas hypothétique où il lui faut interpréter le rapport de décision, utilise des documents pertinents du cabinet, ce que la majorité des ministères ne pourraient faire parce qu'ils n'auraient pas en main les documents du cabinet. Ma réponse à la question est la suivante; il appartient au Bureau du Conseil privé de s'assurer que le SCRS n'a pas en sa possession des documents de ce genre.

M. Robertson: Il y a aussi que le Bureau du Conseil privé doit s'assurer que les rapports de décisions et les instructions générales, à partir desquels la politique est élaborée, sont suffisamment clairs et précis et qu'ils n'obligent pas à vérifier les documents originaux pour les interpréter. Mais s'ils sont faits ainsi, sénateur Balfour, et j'en reviens à mon opinion première, je comprends mal pourquoi l'accès aux renseignements confidentiels du cabinet serait nécessaire sauf, dans le cas des rapports de décisions, qui ne devraient pas être confidentiels.

Le sénateur Balfour: Je voulais tout simplement dire que je suis d'accord avec cette approche mais je ne veux pas trop insister. J'estime que le Service du renseignement de sécurité doit avoir un accès tout à fait limité ou très limité aux renseignements confidentiels du cabinet. Je crois néanmoins que dans la mesure où le Service du renseignement de sécurité aura eu accès à ces documents confidentiels, accès qui, j'en suis certain, aurait été extrêmement limité de toute façon, l'inspeteur général doit avoir le même accès sans quoi son rôle perd toute signification, du moins en ce sens qu'il examine les actions du Service de sécurité qui découlent de l'accès aux documents confidentiels du cabinet.

C'est aussi simple que cela.

M. Robertson: Sauf le respect que je vous dois, je ne suis pas d'accord. Le directeur du Service aura certainement accès à divers moments aux documents du cabinet parce qu'il accompagnera parfois le ministre à une réunion du comité du cabinet

[*Text*]

meeting of the cabinet committee on security and intelligence on a question of policy up for discussion.

Senator Buckwold: Would he or one of his staff be the one who prepared that document?

Mr. Robertson: He might well be the one who wrote the memorandum to the cabinet, so he wold have, inevitably, access to a category of confidences of the cabinet, but the important thing for the action of the security service is what comes out of cabinet, the decision. As long as that decision is available, I do not see why one has to go behind it.

Senator Lapointe: Do they give the reasons for the decsion in the RDs?

Mr. Robertson: Only the decision.

The Chairman: We thank Mr. Robertson for his appearance this evening. He has been very, very helpful.

May I remind the members of the committee that we will hold an informal meeting tomorrow from 12 p.m. in room 263-S, and after that meeting I would be grateful if the steering committee met for 15 minutes to discuss my appearance before the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration to deal with the committee's budget.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

sur la sécurité et le renseignement de sécurité où l'on discutera d'une question de politique.

Le sénateur Buckwold: Le document aurait-il été préparé par lui-même ou quelqu'un de son personnel?

M. Robertson: Il se peut bien qu'il ait lui-même rédigé le mémoire au cabinet et il aurait donc, inévitablement, accès à une catégorie de renseignements confidentiels du cabinet, mais ce qui est important pour le Service de sécurité c'est la décision qui émane du cabinet. Tant que le Service a accès à la décision, je ne vois pas pourquoi il devrait obtenir les documents sur lesquels se fonde la décision.

Le sénateur Lapointe: Expose-t-on les motifs de la décision dans le rapport de décision?

M. Robertson: Seulement la décision.

Le président: Nous remercions M. Robertson d'avoir comparu devant nous ce soir. Son témoignage nous sera très, très utile.

Puis-je rappeler aux membres du Comité que nous tiendrons une réunion non officielle demain de 12 heurs à 14 heures à la pièce 263-S et qu'après la réunion j'apprécierais que le Comité directeur se réunisse pendant quinze minutes pour préparer mon intervention devant le Comité sénatorial permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration au sujet du budget du Comité.

Le Comité suspend ses travaux.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port paye
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Gordon Robertson, President, Institute for Research on Public Policy.

M. Gordon Robertson, président de l'Institut de recherches politiques.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Special Committee of the Senate on the

Canadian Security Intelligence Service

Chairman:
The Honourable P. M. PITFIELD

Thursday, October 13, 1983

Issue No. 18

Eighteenth Proceedings on

The subject-matter of Bill C-157, intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act"

WITNESS:

(See back cover)

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial spécial du

Service canadien du renseignement de sécurité

Président:
L'honorable P. M. PITFIELD

Le jeudi 13 octobre 1983

Fascicule nº 18

Dix-huitième fascicule concernant

La teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité»

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE
ON THE CANADIAN SECURITY
INTELLIGENCE SERVICE

The Honourable P. M. Pitfield, *Chairman*
The Honourable Sidney L. Buckwold, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Balfour
Buckwold
Godfrey
Kelly
Lapointe
Nurgitz
Olson
Pitfield
Riel
Riley
Roblin

COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL
DU SERVICE CANADIEN DU
RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Président: L'honorable P. M. Pitfield
Vice-président: L'honorable Sidney L. Buckwold

Les honorables sénateurs:

Balfour
Buckwold
Godfrey
Kelly
Lapointe
Nurgitz
Olson
Pitfield
Riel
Riley
Roblin

(Quorum 4)

Les greffiers du comité

Erika Bruce

Timothy Ross Wilson

Clerks of the Committee

ERRATA

Issue No. 14

Page 14:26 *Traduction*: third line, last paragraph: *police* replaces "political".

Page 14:29 *Traduction*: second line, penultimate paragraph: *of the idea of fear of perpetration* replaces "of fear of such actions,".

Page 14:30 *Text*: fifth line, first paragraph: *de communiqués felquistes* replaces "d'un communiqué felquiste".

Page 14:31 *Text*: sixth line, penultimate paragraph: *le* replaces "la".

Page 14:32 *Traduction*: first line, third paragarph: *collaborator, in order to be effective, cannot by definition be a bishop or a sexton, I* replaces "collaborator, may well be effective, just as long as he is not a bishop or a sexton . . . , I".

Page 14:32 *Text*: fourth line, fourth paragraph: *d'immunité* replaces "diminuée".

Page 14:35 *Traduction*: second line, second paragraph: *must* replaces "will".

Page 14:35 *Text*: sixth line, second paragraph: *les* replaces "ses".

Page 14:36 *Traduction*: first line, second paragraph: *could not hire* replaces "hired".

Page 14:36 *Text*: fourth line, fourth paragraph: insert *et* after "entendre".

Page 14:39 *Text*: last line, second paragraph: *qu'elles possédaient* replaces "qu'elle possédait".

ERRATA

Fascicule nº 14

Page 14:26 *Text*: à la quatrième ligne du dernier paragraphe le mot *policières* remplace le mot «politiques».

Page 14:29 *Text*: à la deuxième ligne du pénultième paragraphe les mots *de perpétration* remplacent les mots «d'opération».

Page 14:30 *Text*: à la cinquième ligne du premier paragraphe les mots *de communiqués felquistes* remplacent les mots «d'un communiqué felquiste».

Page 14:31 *Text*: à la sixième ligne du pénultième paragraphe le mot *le* remplace le mot «la».

Page 14:32 *Text*: à la deuxième ligne du troisième paragraphe les mots *pour être efficace ne doit pas* remplacent les mots «pourrait être efficace qui ne doit pas».

Page 14:32 *Text*: à la quatrième ligne du quatrième paragraphe les mots *d'immunité* remplacent le mot «diminuée».

Page 14:35 *Text*: à la troisième ligne du deuxième paragraphe le mot *doit* remplace le mot «va».

Page 14:35 *Text*: à la sixième ligne du deuxième paragraphe le mot *les* remplace le mot «ses».

Page 14:36 *Text*: à la première ligne du deuxième paragraphe les mots *ne pourrait pas engager* remplacent les mots «a engagé».

Page 14:36 *Text*: à la quatrième ligne du quatrième paragraphe le mot *et* est à ajouter après le mot «entendre».

Page 14:39 *Text*: à la dernière ligne du deuxième paragraphe les mots *qu'elles possédaient* remplacent les mots «qu'elle possédait».

Page 14:39 *Text*: sixth line, fourth paragraph: *leur* replaces "lui".

Page 14:39 *Text*: last line, last paragraph: *fonder* replaces "fondé".

Page 14:40 *Text*: third line, penultimate paragraph: *limités* replaces "limitée".

Page 14:39 *Text*: à la sixième ligne du quatrième paragraphe le mot *leur* remplace le mot «lui».

Page 14:39 *Text*: à la dernière ligne du dernier paragraphe le mot *fonder* remplace le mot «fondé».

Page 14:40 *Text*: à la troisième ligne du pénultième paragraphe le mot *limités* remplace le mot «limitée».

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, June 29, 1983:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion, as modified, of the Honourable Senator Olson, P.C., seconded by the Honourable Senator Frith:

That a Special Committee of the Senate be appointed to examine and consider the subject-matter of the Bill C-157, intituled: "An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact An Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof or in relation thereto", in advance of the said Bill coming before the Senate;

That the Committee have power to send for person, papers and records, to examine witnesses, to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee and to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee submit their report not later than 27th October, 1983;

That the Committee have power to act jointly with any committee appointed by the other place to examine the subject-matter of the aforementioned Bill; and

That a Message be sent to the House of Commons to request that House, if it deems it advisable, to appoint a committee to act jointly with that already chosen by this House.

After debate, and—

The question being put on the motion, as modified, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That changes in the membership of the Special Committee of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act may be made by notification thereof, signed by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to government members, and by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to opposition members, being filed with the Clerk of the Senate who shall cause the same to be printed in the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of that sitting, or of the next sitting thereafter, as the case may be.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That Rule 66(1)(*b*) be suspended in relation to the nomination of Senators to serve on the Special Committee

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 29 juin 1983:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Olson, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Frith,

Qu'un comité spécial du Sénat soit formé pour étudier la teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans les domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative», avant que ce projet de loi ne soit soumis au Sénat;

Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire produire des documents et des dossiers, à interroger des témoins, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages qu'il juge à propos et à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le comité présente son rapport au plus tard le 27 octobre 1983;

Que le comité soit autorisé à agir conjointement avec tout comité formé par l'autre endroit pour étudier la teneur du projet de loi mentionné ci-dessus; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes, la priant, si elle le juge opportun, de former un comité chargé d'agir conjointement avec celui déjà formé par le Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, sur division.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que les changements apportés à la composition du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité puissent être effectués sur avis signé par le leader du gouvernement au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres du gouvernement, et par le leader de l'opposition au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres de l'opposition, avis déposé auprès du greffier du Sénat qui le fera imprimer dans les *Procès-verbaux du Sénat* de la séance du même jour, ou de la séance suivante, selon le cas.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que l'application de l'article 66(1)*b*) du Règlement soit suspendue à l'égard de la nomination des sénateurs qui

of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act; and

That the following Senators be appointed to act on the said Special Committee, namely, the Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel and Riley.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

feront partie du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité; et

Que les sénateurs dont les noms suivent soient désignés pour faire partie dudit comité spécial, à savoir: les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel et Riley.

La motion, mise aux voix est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 13, 1983
(28)

[*Text*]

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day at 10:23 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Pitfield, presiding.

Present: The Honourable Senators Balfour, Nurgitz, Pitfield, Riel, and Riley. (6)

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Mr. Donald Macdonald.

Witness:

Me Jean Keable, lawyer.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter of Bill C-157 intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act".

On motion of Senator Nurgitz, it was *Agreed*:

"That 4,000 copies of the report of the Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service be printed with a special cover and that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to make such typographical changes as may be necessary and to deal with any other contingencies related to publication and release of the report".

On motion of Senator Nugitz, it was *Agreed*:

"That a list of *errata* contained in Issue 14 of the *Minutes of Proceedings and Evidence* of the Committee be printed in this issue."

The witness continued his testimony and answered questions put to him by members of the Committee.

At 11:17 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Erika Bruce

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 13 OCTOBRE 1983
(28)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité se réunit aujourd'hui à 10 h 23 sous la présidence de l'honorable sénateur Pitfield (président).

Présents: Les honorables sénateurs Balfour, Lapointe, Nurgitz, Pitfield, Riel, et Riley. (6)

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Donald Macdonald.

Témoin:

Me Jean Keable, avocat.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 juin 1983, le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de loi C-157, intitutlé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité».

Sur motion du sénateur Nurgitz, il est *décidé*:

«Que 4,000 exemplaires du rapport du Comité spécial du Service canadien de renseignement de sécurité soient imprimés sous reliure spéciale et que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire les changements typographiques qui seront nécessaires et à traiter de toute autre éventualité se rapportant à la publication et à la diffusion du rapport».

Sur motion du sénateur Nurgitz, il est *décidé*:

«Qu'une liste des *errata* qui se sont glissés dans le fascicule 14 du *procès-verbal des délibérations* figure dans le présent fascicule».

Le témoin poursuit son témoignage et répond aux questions qui lui sont posées par les membres du Comité.

A 11 h 17, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, October 13, 1983

[*Text*]

The Special Senate Committee on a Canadian Security Intelligence Service, to which was referred the subject matter of Bill C-157, to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact an act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain acts in consequence thereof or in relation thereto, met this day at 10.15 a.m. to consider the subject matter of the bill.

Senator P. Michael Pitfield (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, before proceeding with the questioning of Mr. Keable we will need two motions following from the meeting of the steering committee yesterday. The first motion is regarding the 4,000 copies of the report of the Special Committee on the Canadian Security Intelligence Service which we agreed that we would publish. May I have a motion regarding that?

Senator Nurgitz: I so move.

The Chairman: Honourable senators, is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: There are also corrections that have been made to the presentation by Mr. Keable in Issue 14 of the printed proceedings, and I should like to have a motion to print those corrections in the next issue of our printed proceedings. May I have a motion to that effect?

Senator Nurgitz: I so move.

The Chairman: Honourable senators, is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

(*For list of corrections see p. 2.*)

Le président: Alors, Me Keable, je vous remercie beaucoup d'être revenu. Donc, si vous n'avez rien à ajouter à votre témoignage de l'autre jour, nous commencerons immédiatement.

Me Jean Keable, avocat: Non, monsieur le président, pas pour l'instant, mais peut-être à l'occasion de questions.

Le président: Alors, sénateur Riel.

Le sénateur Riel: Oui, monsieur le président. Mais avant de procéder à une question, je constate que nous ferons imprimer 4,000 copies du rapport, j'en suis très heureux.

Nous avons parlé dans nos rencontres d'hier et d'aujourd'hui du titre qui s'appelle «Service canadien du renseignement de sécurité». je veux qu'il soit noté que, quant à moi, ayant été d'abord un peu surpris de cette description—si j'ai tort, je suis bien prêt à accepter le titre tel qu'il est—mais, ayant regardé dans différents dictionnaires, dont le lexique de *Larousse*, et dans le *Robert*, petit et gros, je vois que «Service de renseignement» avec «renseignements» au pluriel, signifie des renseignements au sujet de la sécurité du territoire. Alors, je crois qu'il y a redondance, et que c'est, quant à moi, un peu barbare.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 13 octobre 1983

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité, auquel a été renvoyée la teneur du projet de loi C-157, Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans des domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative, se réunit aujourd'hui à 10 h 15 pour étudier la teneur dudit projet de loi.

Le sénateur P. Michael Pitfield (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, avant d'interroger M. Keable, nous devons adopter deux motions consécutives à la réunion tenue hier par le comité directeur. La première motion concerne les 4 000 exemplaires du rapport du Comité spécial du Service canadien du renseignement de sécurité que nous avons convenu de publier. Y a-t-il quelqu'un qui veuille proposer la motion?

Le sénateur Nurgitz: Je le propose.

Le président: Honorables sénateurs, la motion est-elle adoptée?

Des voix: Adopté!

Le président: Il y a aussi des corrections qui ont été apportées à l'exposé de M. Keable paru dans le fascicule nº 14 et j'aimerais qu'une motion soit adoptée pour que ces corrections paraissent dans le prochain fascicule. Qui le propose?

Le sénateur Nurgitz: Je le propose.

Le président: Honorables sénateurs, la motion est-elle adoptée?

Des voix: Adopté!

(*Voir page 2 pour la liste des corrections*)

The Chairman: Well, Mr. Keable, I thank you very much for coming back. We will therefore begin right away if you have nothing to add to your testimony given the other day.

Mr. Jean Keable, Attorney: No, Mr. Chairman, not for the time being, but maybe during the question period.

The Chairman: Well, Senator Riel.

Senator Riel: Yes, Mr. Chairman. But before proceeding with a question, I notice that we will have 4,000 copies of the report printed and I am very happy about it.

At our meetings yesterday and today, we discussed the title which is *Service canadien du renseignement de sécurité*. I want it on record that, as far as I am concerned, having been slightly surprised by this description—if I am wrong I am quite willing to accept the title as it is—but, having checked in various dictionaries, including the Larousse Lexicon and the Robert, small and large, I note that *Service de renseignement* with *renseignements* in plural means intelligence information concerning the security of the country. I believe therefore that it is redundant and that it is, in my opinion, a barbarism.

[*Text*]

J'ai cité également à M. Bertrand, qui je comprends a rédigé le projet de loi, un extrait d'un volume de Paul Morand, qui est un écrivain que je lis assidûment et que je respecte beaucoup, et qui, pendant 50 ans ou 60 ans, a été un des plus grands écrivains de France, qui justement faisait allusion à un service semblable qui existait en France, mais qui a été aboli; c'était au sujet de l'affaire Dreyfus, l'abolition du «Service des renseignements». Le dictionnaire Robert prend la peine de dire que, jusqu'à la dernière guerre, on désignait en France le «Service de renseignements», sous les lettres SD. C'était bien connu, et bien explicité. Alors, je voudrais que, avant que l'on fasse imprimer le rapport, on prenne bien soin de rechercher, je crois, selon mon humble opinion—je ne suis pas un puriste, ni un linguiste—mais, je pense que «Service canadien de renseignement», cela serait suffisant, et que cela comprend le mot «sécurité». On pourrait peut-être ajouter «nationale», si l'on veut. Mais si on emploie le mot «sécurité», il faudrait qu'il y ait «sécurité nationale».

Ceci étant dit, je veux passer à quelques notes que j'ai prises. J'étais, malheureusement absent, quand Me Keable a témoigné. J'ai lu avec beaucoup d'intérêt ce qu'il a dit. Je sais qu'il a une grande expérience. Je me suis arrêté à ce qu'il dit à la page 1427—et vous avez la copie—sur la définition du paragraphe *c*) concernant le terrorisme et, passant à la dernière phrase:

> A l'opposé par ailleurs, la définition suggérée pour la subversion par le paragraphe *d*) à titre de menaces envers la sécurité de l'état est tout à fait inapproprié et complètement inacceptable.

Alors, pour continuer, un peu plus loin, à la page suivante, il dit:

> ... McDonald, qui définissait simplement la subversion révolutionnaire comme celle reliée aux activités dont le but immédiat ou éventuel est d'amener la destruction ou le renversement du régime démocratique du gouvernement au Canada?

De plus, à la fin, il dit:

> La définition suggérée par la Commission McDonald devrait de loin prévaloir.

Vous avez la possibilité d'élaborer, de me dire ce que vous trouvez inapproprié et inacceptable dans la définition.

M. Keable: Très bien. Or, la question de monsieur le sénateur Riel m'amène à préciser encore davantage le sens des propos que j'ai tenus en septembre dernier devant le comité sénatorial.

L'article *d*), qui définit les menaces envers la sécurité du Canada traite de deux choses. Premièrement, les activités qui, par des actions «cachées et illicites», visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada. Sur cette partie de définition, je n'ai pas d'inquiétude particulière, parce que les activités doivent être, selon la définition, «cachées et illicites». Je suis davantage préoccupé et inquiet par la deuxième partie de la définition, de «menaces envers la sécurité». Cette deuxième partie touche des activités dont le but immédiat ou ultime est la destruction ou le renversement du régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada. Cette définition est un écart majeur par rapport à la recommandation de la Commission McDonald. On se souviendra que la Commission McDonald avait mentionné que le

[*Traduction*]

I also quoted to Mr. Bertrand—who, I understand, drafted the Bill—an excerpt from a book written by Paul Morand, a writer I faithfully read, have great respect for, and who was one of the greatest writers of France for 50 or 60 years, and who in fact referred to a similar service existing in France, but which has since been abolished; it was about the Dreyfus affair, the abolishing of the *Service des renseignements*. Robert dictionary goes to the trouble of saying that, until the last war, the *Service de renseignements* was referred to as SD. It was well known and well explained. Therefore, I would like that more research be done before the report is printed—I think, in my humble opinion—I am not a purist, nor a linguist—but, I think that *Service canadien de renseignements* would be sufficient, and that it implies the word *sécurité*. *Nationale* could be added, if desired. But if the word *sécurité* is used, *sécurité nationale* should be used.

This being said, I wish to go on to some notes I have taken. Unfortunately, I was absent when Mr. Keable testified. I have read what he said with great interest. I know he has wide experience. I stopped at what he says on page 14:27—and you have a copy—about the definition in sub-section (*c*) concerning terrorism and, turning over to the last sentence:

> However the definition of subversion put forward in subclause (*d*) in terms of threats to national security is altogether inappropriate and completely unacceptable.

He then continues on the following page by saying:

> —It defined revolutionary subversion straight forwardly as meaning activities directed towards or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of the democratic system of government in Canada.

Moreover, at the end, he says:

> The McDonald Commission's recommended definition is far better.

You now have a chance to elaborate and tell me what you find inappropriate and unacceptable in the definition.

Mr. Keable: Very well. Senator Riel's question allows me to define more precisely the sense of the comments I made in September before the Senate committee.

Section (*d*) which defines threats to the security of Canada deals with two things. First, activities directed toward undermining by covert unlawful acts the constitutionally established system of government in Canada. I have no special worries about this part of the definition because the activities must be, according to the definition, "covert unlawful acts". I am more preoccupied and worried about the second part of the definition of "threats to the security". This second definition deals with activities directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of the constitutionally established system of government in Canada. This definition is a major departure from the recommendation of the McDonald Commission. It will be remembered that the McDonald Commission had stated that the mandate dealing with subversion

[*Text*]

mandat touchant la subversion devait se limiter à des activités dont le but immédiat ou éventuel était d'amener la destruction ou le renversement du régime démocratique de gouvernement au Canada. Or, il y a une différence majeure entre une activité dont le but éventuel est de renverser le régime de gouvernement démocratique au Canada, et une activité dont le but éventuel est de remplacer le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada.

Par exemple, un citoyen peut fort bien favoriser l'abolition d'un gouvernement central, l'abolition d'une charte des droits, et vouloir établir un régime de gouvernements provinciaux uniquement. Ce sera là, possiblement, une «enfreinte» très réelle au régime constitutionnellement établi au Canada, mais cela demeurerait quand même un régime de gouvernement démocratique. Or, ce citoyen-là entrerait donc dans le champ de vision du projet C-157, alors qu'il n'entrerait pas dans la définition de subversion donnée par la Commission McDonald.

J'irai, cependant, plus loin. Cette définition de l'article d), de menaces envers la sécurité du Canada, ne peut pas trouver sa justification par l'article 14.(3) du projet de loi. Or, l'article 14.(3) est celui qui précise que la loi n'autorise pas le Service à enquêter sur une personne, ou un groupe de personnes, pour le seul motif de leur participation à des activités légitimes de défense d'une cause de protestation ou d'un désaccord.

Or, je dis que l'article 14.(3) ne peut faire oublier la définition de menaces envers la sécurité qui est abusive sous l'aspect dont j'ai traité.

Je developpe davantage ma réponse. Sur cette question, la Commission McDonald avait fait une recommandation à trois volets.

Premier volet, la subversion révolutionnaire vise le renversement du régime de gouvernement démocratique. Je me réfère à la page 463 du rapport.

Dans une autre recommandation sur cette question de la Commission McDonald, il était expressément recommandé de ne pas recourir à des techniques intrusives pour recueillir des renseignements à l'égard des personnes entrant dans la définition de subversion révolutionnaire, telle que déjà mentionnée.

Troisièmement, après avoir posé ces deux balises, la Commission ajoutait qu'il y avait, néanmoins, la nécessité d'introduire dans une loi éventuelle une disposition restrictive semblable à celle de la loi de la Nouvelle-Zélande. Cette disposition restrictive était suggérée par la Commission McDonald, à la page 465 du rapport.

L'article 14(3) du projet de loi C-157, retient, au fond, la suggestion de la Commission McDonald qui se rapportait au troisième volet de la subversion, de préciser de façon restrictive ce que le Service ne devait pas faire. Mais, le projet de loi a, par ailleurs, oublié les deux premières remarques de la Commission McDonald en matière de subversion. La première remarque qui touchait la définition de subversion se limitant au renversement du régime de gouvernement démocratique, et, deuxième remarque, qui touchait l'absence de mesures intrusives pour les personnes entrant dans cette catégorie.

Le sénateur Riel: Si je comprends bien, vous avez employé le mot «révolutionnaire». Aujourd'hui, les mots ne font plus

[*Traduction*]

should be limited to activities directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of the democratic system of government in Canada. Now there is a major difference between an activity directed ultimately to overthrow of the democratic system in Canada and an activity directed ultimately to the replacement of the constitutionally established system of government in Canada.

For example, a citizen might very well favour the abolition of a central government, the abolition of a Charter of Rights and wish to establish a system of provincial governments only. Possibly, this would be a very real "infraction" to the constitutionally established system of government in Canada, but it would still remain a democratic system of government. Although that citizen would not be within the definition of subversion given by the McDonald Commission, he would be within the visual range of Bill C-157.

I will however go farther. This definition in sub-section (d), of threats to the security of Canada cannot be justified by Section 14(3) of the Bill. Now Section 14(3) specifies that nothing in the Act authorizes the Service to investigate the affairs or activities of any person or group of persons solely on the basis of the participation by that person or group in lawful advocacy, protest or dissent.

Now I say that Section 14(3) cannot erase the definition of threats to the security which is abusive from the point of view I have dealt with.

I'll expand my answer further. On that subject the McDonald Commission made a three-section recommendation.

First section, revolutionary subversion aims at overthrowing a democratic system of government. I am referring to page 441 of the report.

In another recommendation of the McDonald Commission on this subject, it was specially recommended not to resort to intrusive techniques to collect information about persons considered to come under the definition of revolutionary subversion, as already mentioned.

Third, after having made these two comments, the Commission added there was, however, a need to introduce in a potential Act a restrictive provision similar to that of the New Zealand Act. This restrictive provision was suggested by the McDonald Commission, on page 443 of the report.

Section 14(3) of Bill C-157 basically retains the McDonald Commission suggestion in the third section of its recommendation on subversion, to specify in a restrictive way what the Service should not do. On the other hand, the Bill has left out the first two comments of the McDonald Commission on subversion. The first comment dealing with the definition of subversion limited to the overthrow of a democratic government and the second comment, dealing with the absence of intrusive techniques for persons considered to come under that category.

Senator Riel: If I understand correctly, you have used the word "revolutionary". Today, words do not scare anyone, we

[*Text*]

peur à personne, on a passé cette période-là. Mais, quand le mot «révolutionnaire» est employé, il s'agit de révolutionnaire à l'encontre du système démocratique de gouvernement. C'était la première citation que vous avez faite de la Commission McDonald?

M. Keable: «Subversion révolutionnaire», oui. En fait, il est question de régime de gouvernement démocratique.

Le sénateur Riel: Mais, en quoi notre recherche de l'usage, à ce moment-ci, de techniques ou de moyens intrusifs d'enquête seraient-ils défendus, ou ne pourraient pas être permis, dans votre pensée?

M. Keable: Sur cette question, je me réfère aux recommandations de la Commission McDonald. Je ne crois pas que, depuis cette date, la démonstration de la nécessité de techniques intrusives ait été faite. C'est une question d'approche et je l'admets volontiers. Le gouvernement fédéral avait créé une commission d'enquête, qui a mené des travaux d'envergure, qui se sont étendus sur une longue période de temps. De plus, après une étude approfondie, la Commission McDonald en est venue à la conclusion que les techniques intrusives ne devaient pas viser la catégorie de personnes subversives au point de vue d'une définition éventuelle.

Or, depuis cette date, je ne connais pas d'événements qui se soient produits de nature à justifier que l'on écarte les recommandations de la Commission McDonald sur cette question.

Le sénateur Riel: Vous notez également à la page 14:28, et je cite:

> Le Service de renseignement pour la sécurité qui ne se sent pas tenu d'obéir à la loi risque de détruire la société . . .

C'est bien sûr. Croyez-vous que, dans le bill tel que présenté, il n'y a pas assez de mesures de protection, parce que, si je comprends bien, c'est l'institution d'un service qui n'est pas un service de police, que nous sommes à étudier maintenant. C'est un service de cueillette de renseignements—pour employer cette expression—et cette cueillette de renseignements n'est pas faite par des officiers de police. De plus, nous avons dans le bill une série de mesures de vérification, de revue, et, même au départ, de procédure devant la justice. Croyez-vous que toutes les procédures indiquées et l'esprit du Service indiqué dans cette loi ne présentent pas de garanties justement suffisantes pour la liberté des citoyens?

M. Keable: Je suis d'opinion, pour les motifs que j'ai déjà donnés, de façon peut-être succincte, lors de ma visite antérieure, que le projet de loi n'accorde pas suffisamment de protection.

Sans reprendre ici l'ensemble de l'exposé déjà fait, je ferai remarquer que la création du Service de renseignement ne règle pas, en soi, tous les problèmes. Des mesures de contrôle sont instaurées par le projet de loi C-157. Ces mesures de contrôle ne sont, cependant, pas suffisantes et, à de multiples reprises, au cours de mon exposé, j'ai fait état de cette question.

On peut également ajouter que, par le biais de la section IV, et particulièrement par l'article 55, la Gendarmerie royale

[*Traduction*]

have passed that stage. But, when the word "revolutionary" is used, it means revolutionary in opposition to the democratic system of government. It was your first quotation from the McDonald Commission?

Mr. Keable:: "Revolutionary subversion", yes. In fact, it is about a democratic system of government.

Senator Riel: But, how, in your opinion, would our search, now, for intrusive techniques or methods of investigation be banned or not permitted?

Mr. Keable: On this question, I refer to the McDonald Commission recommendations. I don't think there has been any demonstrated necessity for intrusive techniques since that date. It's a matter of approach, I admit it willingly. The federal government established a Commission of inquiry which conducted large-scale functions over a long period of time. Moreover, after a thorough study, the McDonald Commission came to the conclusion that intrusive techniques should not be aimed at the subversive person category for potential definition.

Since then, I don't know of any event which could have happened to justify the dismissal of the McDonald Commission recommendations on this subject.

Senator Riel: Also note page 14:28 and I quote:

> A security intelligence agency which does not feel itself bound to obey the laws tends to destroy . . . society . . .

That's certain. Do you think that, in the Bill as tabled, there are not enough protective measures, because if I understand correctly, it is the establishment of a service, which is not a police service, that we are now studying. It is a service of collection of intelligence—to use that expression—and that collection of intelligence is not carried out by police officers. Furthermore, we have in the Bill a series of measures—audit, review and, even at the beginning, procedures in Court. Do you think that all the procedures mentioned and the spirit of the Service indicated in this Act do not offer sufficient guarantees for the citizens' freedom?

Mr. Keable: I am of the opinion, for reasons already stated, maybe in a succinct fashion, on my previous visit that the Bill does not offer sufficient protection.

Without going over the whole statement already made, I would point out that the establishment of the Intelligence Service does not, in itself, solve all the problems. Control measures are set up by Bill C-157. Those control measures are not, however, sufficient and time and again, during my talk, I have mentioned this matter.

It can also be added that, by means of Part IV, and especially Section 55, the Royal Canadian Mounted Police

[*Text*]

conserve une vocation en matière de sécurité nationale. Dans l'exercice de ses travaux sur cette question, la Gendarmerie n'est d'aucune façon astreinte à quelque contrôle que ce soit par le projet de loi C-157, qui ne touchera que la nouvelle agence de renseignement.

J'ajouterai, à titre d'exemple de protection publique, un point dont j'ai déjà traité.

Je faisais remarquer, lors de ma comparution antérieure, que l'article 12 du projet de loi, par exemple, créait une infraction pour quiconque divulguait des informations susceptibles de conduire à l'identification d'un collaborateur du Service. Et, par collaborateurs, j'entends, évidemment, la définition déjà sommairement donnée, c'est-à-dire celui qui, sur une longue période de temps, a pour activité première de favoriser les actions du Service de renseignement. Or, il ne faut pas se faire de cachette, ces collaborateurs, que ce soit en matière criminelle, ou en matière de renseignements, sont appelés à transgesser la loi, d'une façon ou d'une autre. Ce sont les constations qui résultent des enquêtes faites au Canada, tout comme des enquêtes faites aux États-Unis.

Or, nous avons, d'une part, dans le projet de loi, une infraction qui est créée par l'article 12, qui vise à protéger les activités de cet informateur. Nous avons, de plus, un silence complet du projet de loi sur les autorisations préalables que cet informateur peut avoir. Je sais que l'on pourra peut-être me signaler les opinions déjà données par M. Russell, ou encore par le professeur Friedland, à l'effet qu'il était peut-être difficile de contrôler ce genre de personnage. Je vous dirai que j'ai lu avec intérêt leurs arguments. J'y répondrai comme ceci.

On avance, en premier lieu, qu'il n'est pas possible de contrôler les informateurs, parce que ce serait demander au pouvoir judiciaire de s'imiscer dans la conduite d'une enquête. C'est un argument qui peut paraître attrayant à première vue. Mais, s'il est vrai pour les informateurs, il est également vrai pour le contrôle de l'écoute électronique. Il est également vrai pour d'autres aspects des enquêtes comme l'ouverture du courrier, ou autres choses. Or, je ne crois pas que cet argument soit absolument décisif. J'ai été frappé par les références que les professeurs Russell et Friedland faisaient à l'expérience américaine. Je vous avoue que je réfèrerais les membres du comité sénatorial à l'ouvrage de M. John G. Elliff qui s'intitule: *The Reform of FBI Intelligence Operations*. C'est l'ouvrage qui sert finalement de base à l'argument des professeurs Russell et Friedland sur cette question de contrôle des informateurs.

De plus, aux pages 126 et 127, on trouve, de la part de M. Elliff, des propos qui sont excessivement intéressants. Par exemple, on traite de l'argument selon lequel, aux États-Unis, on ne veut pas associer les juges au pouvoir inquisitoire d'enquête, comme, par exemple, la situation peut exister dans certains pays d'Europe. Or, c'est l'argument qui a été repris, en d'autres mots, par les professeurs Russell et Friedland. Cependant, ce qui est plus important, c'est l'argument principal qui a été évoqué par M. Elliff.

Je me permets de citer, en anglais, un passage du volume, à la page 127:

[*Traduction*]

keeps some authority in national security matters. In the exercise of its functions in that field, the Mounted Police is in no way subject to any control by Bill C-157, which will deal with the new Intelligence Service only.

I will add, as example of public protection, a matter I have already dealt with.

I pointed out on my previous appearance, that Section 12 of the Bill, for example, created an offence for every one who disclosed any information from which the identity of a collaborator to the Service can reasonably be inferred. And, by collaborators, I obviously mean the definition already briefly given, that is, someone whose first activity, over a long period of time, has been to promote the actions of the Intelligence Service. Now, there is no point hiding things—these collaborators, be it in criminal matters or in intelligence matters are called upon to break the law, one way or another. Those are the findings resulting from investigations carried out in Canada, as well as from investigations carried out in the United States.

On the one part, we have, in the Bill, an offence created by section 12, whose purpose is to protect the activities of this informer. Furthermore, we have complete absence in the Bill of any prior authority this informer may have. I know that the opinions already expressed by Mr. Russell or by Professor Friedland to the effect that it was maybe difficult to control this type of individual could be pointed out to me. I will tell you that I have read their arguments with interest. I will answer them as follows.

First, it is said that it is not possible to control the informers because it would be asking the judicial power to interfere in the conduct of an investigation. It is an argument which can look very attractive at first sight. But, if it is true for informers, it is also true for the control of electronic tapping. It is also true for other aspects of investigations such as opening mail and others. I don't believe that this argument is absolutely conclusive. I have been impressed by the references made to the American experience by Professors Russell and Friedland. I confess that I would refer the members of the Senate committee to the work of Mr. John G. Elliff, entitled: *The Reform of FBI Intelligence Operations*. It's the work that finally serves as a basis to Professors Russell and Friedland's argument on this question of informers' control.

Moreover, on pages 126 and 127, some extremely interesting comments from Mr. Elliff can be found. For example, it deals with the argument according to which, in the United States, associating judges to the inquisitorial power of investigation is not wanted as it can be, for example, in certain European countries. Now, that is the argument which has been picked up, in other words, by Professors Russell and Friedland. However, what is more important, it is the main argument mentioned by Mr. Elliff.

I take the liberty to quote, in English, a passage of the book, on page 127:

[*Text*]

> The more persuasive reason not to adopt investigative warrants is that they would diffuse responsibility in a field where precise accountability is essential. Under the guidelines, the burden rested clearly upon FBI headquarters officials and the Attorney General's office to enforce compliance with the rules. They could not pass the buck to a judge or a magistrate in borderline cases.

Plus loin, en dépit de cet argument, qui a fait en sorte qu'aux États-Unis—il semble d'après l'ouvrage de M. Elliff—que ce soit par ligne directive que l'on ait procédé, en dépit de cet argument, dis-je l'auteur termine comme il suit, à la page 127, toujours.

> Nevertheless, if further experience demonstrated that the Attorney Gen's office could not impose sufficiently rigorous review of domestic security investigations, a judicial warrant procedure for opening and periodically approving the continuation of covert investigations would be justified.

Tout cela pour dire que cet argument de rejeter de façon systématique la possibilité d'introduire un contrôle sur la nature des activités des informateurs, n'a pas prévalu aux États-Unis; ceci, d'après les informations que j'ai obtenues en consultant les sources de MM. Russell et Friedland.

Le sénateur Riel: Il y a deux choses dont je voudrais discuter. Je ne veux pas prendre la place des autres; il y a d'autres sénateurs qui veulent poser des questions. On discutait de la responsabilité de la Gendarmerie royale et vous disiez qu'elle est quand même reliée à l'application de la loi. La Gendarmerie royale, est-ce qu'elle n'est pas toujours responsable envers le solliciteur général du Canada? Elle est responsable à quelqu'un, la Gendarmerie royale. Il y a une différence; lorsqu'elle intervient, elle le fait en tant que force policière.

M. Keable: La Gendarmerie royale, au sens de l'article 55, assume d'une part les fonctions d'agent de la paix touchant les activités pouvant constituer des infractions au sens de la loi. Ces activités peuvent être le lot des citoyens ordinaires ou des agents de renseignement.

La Gendarmerie conserve aussi une juridiction en matière de craintes de perpétration des infractions possibles à la sécurité nationale. Cet aspect de craintes de perpétration est justement ce qui avait donné lieu, par le passé, à des mesures de déstabilisation. Je m'explique: Lorsque le projet de loi traite de craintes de perpétration, il faut garder en mémoire que les policiers ont, dans le passé, invoqué à plusieurs reprises la possibilité de menaces à la sécurité nationale pour expliquer certaines actions qu'ils avaient entreprises.

Je vous donnerai comme exemple les justifications qui ont été apportées pour expliquer l'opération «Bricole» à l'APLQ en 1972. Dans un Telex de la Gendarmerie royale . . .

Le sénateur Riel: Qui apparaît dans votre rapport.

M. Keable: C'est ça, à la page 250. Vous pouvez constater que l'auteur indique qu'après 1970 la section G s'était orienté vers la prévention. C'est une orientation qui avait été, semble-t-il, suggérée. Or, cette politique de prévention consistait à

[*Traduction*]

> La meilleure raison de ne pas adopter de mandats d'enquête provient du fait que ces mandats dilueraient la responsabilité dans un domaine où celle-ci est justement essentielle. Aux termes des directives, il incombait aux responsables de l'administration centrale du FBI et au bureau du procureur général d'assurer le respect des règles. Ils ne pouvaient s'en remettre à un juge ou à un magistrat dans les cas limites.

Further, in spite of this argument which in a way is why, it would seem from Mr. Elliff's work, the United States have proceeded by guidelines, as I was saying, in spite of this argument, the author concludes as follows, always on page 127.

> Néanmoins, si l'expérience révèle que le bureau du procureur général est incapable d'exercer une surveillance suffisamment rigoureuse des enquêtes de sécurité intérieure, il serait justifié d'instituer une procédure de mandats judiciaires permettant d'amorcer des enquêtes secrètes et d'en approuver périodiquement la poursuite.

All this to say that this argument to reject in a systematic fashion the possibility of introducing a control on the nature of informers' activities did not prevail in the United States; this is according to information I have obtained by consulting Messrs. Russell and Friedland's sources.

Senator Riel: There are two things I would like to discuss. I don't want to take up the time of others. There are other senators who want to ask questions. We were discussing the Royal Canadian Mounted Police's responsibility and you were saying that it is involved, just the same, with application of the law. Is the Royal Canadian Mounted Police not still responsible to the Sollicitor Gen of Canada? It is responsible to somebody, the Royal Canadian Mounted Police, isn't it? There is a difference when it intervenes, it does so as a police force.

Mr. Keable: The Force, according to section 55, performs the duties assigned to peace officers with regard to activities constituting offences within the meaning of the Act. These activities could be those of ordinary citizens or intelligence officers.

The Force also keeps jurisdiction in such matters as apprehension of possible offences against national security. This aspect of apprehension of offences is precisely what gave rise, in the past to unbalanced measures. I'll explain: When the Bill deals with apprehension of offences, we have to keep in mind that police officers have, in the past, used the possibility of threats to national security many times to explain certain actions they had undertaken.

I'll give you as example the explanations brought forward to justify operation "*Bricole*" at *l'APLQ* in 1972. In a Telex from the Force . . .

Senator Riel: Which appears in your report.

Mr. Keable: That's right, on page 250. You will notice that the author states that after 1970 "G" Division was turning towards prevention. It was a direction which, it would seem, had been suggested. This prevention policy consisted in "stock-

[*Text*]

«stocker» de l'information. Je vous réfère aux pages 250 et 251 où vous pouvez constater que d'une attitude simplement réactive à des événements, il a été décidé en 1970 ou par la suite, d'aller au devant et de faire certaines opérations.

C'est dans cette foulée de tactiques de perturbation que nous avons retrouvé un vol de dynamite, un incendie de grange et des méthodes pour le moins discutables de tentatives de recrutement d'informateurs ou de tentatives d'intimidation, purement et simplement, d'un certain nombre de citoyens.

Sur cette question, je peux vous référer aux pages 250, 251, 313, 321, 322 et 337 à 339.

Le sénateur Riel: Vous en parlez à un endroit dans votre témoignage. N'empêche que la Gendarmerie est toujours responsable au soliciteur général.

M. Keable: J'ai presque envie de vous répondre: «Tout comme elle l'était autrefois!»

Le sénateur Riel: Ce n'est seulement quand il arrive des orages que l'on sort le parapluie.

M. Keable: C'est évident. Ordinairement, après avoir subi un gros orage, on conserve un parapluie au cas où il y aurait un autre orage.

Le sénateur Riel: C'est ça. D'ailleurs, dans ma région, on dit que c'est quand il fait beau que l'on fait réparer les dalles. C'est le pays du premier ministre! Vous savez ce que sont des dalles, M. Keable?

M. Keable: Oui.

Le sénateur Riel: En tous les cas, vous savez ce que je veux dire; c'est quand il fait beau qu'on les fait réparer. Alors, c'est ce que l'on tâche de faire présentement. Je ne peux pas aller plus loin, j'ai l'impression—et là je vais donner la place à d'autres qui ont beaucoup plus de compétence que moi—les collaborateurs, qui sont infiltrés, qui sont dans les services, c'est ce qu'on appelle généralement les «taupes».

M. Keable: Oui.

Le sénateur Riel: Est-ce que vous avez l'exemple d'un pays où ce système de «taupes» a été réglé d'une façon favorable, à votre point de vue.

M. Keable: En partie aux États-Unis, par la référence que je vous ai déjà donnée, où des directives existent de façon très claire.

Le sénateur Riel: Des directives nouvelles?

M. Keable: Sur le même sujet dans le même volume de M. Elliff, je vous réfère au «guidelines» qui sont publiques sur les informateurs, où l'on précise expressément qu'ils ne doivent pas commettre d'infractions dans l'exécution de leurs fonctions.

En tout état de cause, sauf dans des circonstances véritablement exceptionnelles, les autorités locales sont toujours prévenues des infractions que les informateurs peuvent commettre.

C'est à la page 243 ou 217 du volume de M. Elliff.

Le sénateur Riel: Est-ce que vous croyez que le principe qui doit gouverner une agence ou un service comme celui que l'on institue par le bill C-157, doit respecter et se soumettre au

[*Traduction*]

ing" information. I would refer you to pages 250 and 251 where you will see that from a simple reaction to events, it was decided in 1970 or later, to go forward and make certain deals.

It is in that lot of disruptive tactics that we discovered a theft of dynamite, a barn fire and questionable, at the very least, methods of attempts at recruiting informers or intimidation attempts, purely and simply, against a certain number of citizens.

On that subject, I can refer you to pages 250, 251, 313, 321, 322 and 337 to 339.

Senator Riel: You talk about it somewhere in your testimony. All the same, the Force is still accountable to the Solicitor General.

Mr. Keable: I am tempted to answer: "The same way as in the past."

Senator Riel: It's only when it's raining that the umbrella is taken out.

Mr. Keable: It's obvious. Ordinarily, an umbrella is kept out after a big storm in case of another storm.

Senator Riel: That's it. Besides, in my region, they say that you have the eavestroughs repaired when the weather is nice. It's the Prime Minister's region. You know what eavestroughs are, Mr. Keable?

Mr. Keable: Yes.

Senator Riel: In any case, you know what I mean; it's when the weather is nice that we have them repaired. That's what we are trying to do now. I have the impression that I cannot go further and that now I should give way to others a lot more competent than I. Collaborators who have infiltrated and are now in the Service—are these what we generally refer to as "moles"?

Mr. Keable: Yes.

Senator Riel: Have you any example of a country where this "mole" system has been settled satisfactorily, in your view?

Mr. Keable: Partly in the United States, in the reference I have already given you, where very clear guidelines exist.

Senator Riel: New guidelines?

Mr. Keable: On the same subject, in the same book by Mr. Elliff, I refer you to the "guidelines" which are public on informers, where it is expressly specified that they must not commit any offence in the performance of their functions.

In any case, in real exceptional circumstances, local authorities are always told of offences informers may commit.

It's on page 243 or 217 of Mr. Elliff's book.

Senator Riel: Do you believe that the principle which must rule an agency or a service as that being established by Bill C-157 must have respect for and submit to the ministerial

[*Text*]

système de la responsabilité ministérielle de notre tradition britannique et à la suprématie du Parlement?

M. Keable: Oui, pour les motifs déjà exposés lorsque j'ai traité de l'article 6.(3), et lorsque j'ai abordé la question du risque potentiel d'interventions politiques. Je pense avoir soumis aux membres du comité un exemple qui s'est déjà produit, qui illustre que les directeurs d'un service de sécurité ne sont pas eux-mêmes, par principe, absents de tels risques. En trout état de cause, il demeure préférable de laisser à l'autorité légitimement élue le soin d'assumer ses responsabilités avec les contrôles appropriés.

J'ajouterai sur cette question que je ne connais pas beaucoup d'exemples, même je dirais que je n'en connais pas, où, en matière d'administration de la justice, il a été démontré un abus quelconque de la part d'un procureur général au Canada.

Le sénateur Riel: Comme qustion de principe, dois-je comprendre que vous êtes favorable à l'établissement d'un service canadien du renseignement de sécurité, tel qu'il est décrit ici?

M. Keable: C'est un principe qui ne peut recevoir de réponse à moins que le principe ne trouve son application de façon réelle. Mon opinion est que le projet de loi C-157 ne soutient pas le principe.

On veut créer un Service du renseignement, c'est peut-être louable. Simultanément, on laisse toute une partie importante en matière de renseignement à la Gendarmerie royale, qui est sans contrôle. Le Service de renseignement créé n'a pas, à mon avis, des contrôles suffisants. Or, en principe, l'on peut peut-être favoriser la création d'un service de renseignement; comme tel, je pense que c'est souhaitable qu'il y ait un service de renseignement séparé des activités policières.

Dans la réalité, ce souhait doit s'accompagner de mesures de contrôle très rigoureuses à l'égard du Service du renseignement et à l'égard des activités de la Gendarmerie royale, si le législateur juge opportun de lui conférer une marge de manœuvre en matière de sécurité, comme c'est le cas pour le projet de loi.

Le sénateur Riel: C'est tout, Me Keable.

Le président: Merci sénateur Riel, sénateur Nurgitz.

Senator Nurgitz: Mr. Chairman, the witness spent some time at the September 29 presentation in dealing with criticism of clause 22, in terms of, I believe, giving virtual clearance for some activities or acts which he suggested people had not yet thought of. I should like to know your response to a view that exists in our committee that for the purposes of protection—as to what they can or cannot do—members of the service would have only that much protection afforded to an ordinary peace officer under section 25 of the Criminal Code.

Mr. Keable: Are you referring to clause 21 or 22? I believe it is clause 21.

Senator Nurgitz: Clause 21; I am sorry.

M. Keable: Si vous le permettez, je vais vous répondre en français.

Le sénateur Riel: C'est bien.

[*Traduction*]

responsibility system of our British tradition and to the supremacy of Parliament?

Mr. Keable: Yes, for reasons already mentioned when I dealt with section (3) and when I took up the question of potential risk of political interventions. I think I have submitted to the memebrs of the committee an example which happened and which illustrates the fact that directors of a security service are not themselves, by principle, immune from such risks. In any case, it remains preferable to leave to the lawfully-elected authority the care of assuming its responsibilities with appropriate controls.

On this matter, I would add that I don't know of many examples, and I would even say I don't know of any, where, in administering justice, an Attorney General in Canada has shown some abuse.

Senator Riel: As a matter of principle, am I to understand that you are favourable to the establishment of a Canadian Security Intelligence Service, as described here?

Mr. Keable: It is a principle that cannot be answered, unless the principle is really applied. My opinion is that Bill C-157 does not support the principle.

An Intelligence Service is to be created—it might be commendable. But, at the same time, a substantial role in intelligence matters is left to the Royal Canadian Mounted Police, but is not subject to *these* controls. In my opinion, the Intelligence Service established has no sufficient controls. In principle, the establishment of an Intelligence Service can be an advantage; as such, I think that maybe it is desirable to have an Intelligence Service separate from police activities.

But, in reality, this desire must be accompanied by very stringent control measures toward the Intelligence Service and toward the Force's activities, if the legislator finds it advisable to give it room to manoeuvre in security matters, as it is the case in the Bill.

Senator Riel: That's all Mr. Keable.

The Chairman: Thank you, senator Riel, senator Nurgitz.

Le sénateur Nurgitz: Monsieur le président, au cours de la séance du 29 septembre, le témoin a traité des critiques formulées à l'égard de l'article 22, qui autoriserait pratiquement la poursuite d'activités ou de mesures auxquelles dit-il les gens n'auraient pas encore pensé. J'aimerais connaître votre réaction au point de vue du Comité selon lequel les membres du service n'auraient que la protection accordée à un agent de la paix ordinaire aux termes de l'article 25 du Code criminel.

M. Keable: Faites-vous allusion à l'article 21 ou à l'article 22? Je crois que c'est l'article 21.

Le sénateur Nurgitz: C'est bien l'article 21; je suis désolé.

Mr. Keable: If you don't mind, I will answer you in French.

Senator Riel: Very well.

[*Text*]

M. Keable: Cet article 21 a donné lieu à beaucoup de discussions devant votre comité. Ceux qui ont prétendu le soutenir se sont inspirés de l'affaire Waterfield et aussi de l'affaire Priestman. Je dirai que dans ces deux cas, il faut bien prendre garde de vouloir transposer, dans un texte législatif, une interprétation judiciaire qui a déjà été donnée à partir de cas qui étaient très substantiellement éloignés des activités d'un service de renseignement.

Dans la cause Waterfield, entre autres, vous connaissez les faits; c'est un incident relatif à un problème d'infraction au code de la route; dans le dossier Priestman, c'est un problème de responsabilité civile parce qu'un policier a tiré un coup de feu.

On parle d'une situation donnée et on en induit qu'il faille incorporer une telle règle de droit. Pour les raisons avancées par le Barreau canadien entre autres—et je pense aussi par le Barreau du Québec et la Commission McDonald—je ne crois pas que cette approche soit juste.

J'ajouterai qu'elle avait été présentée à la Commission McDonald à titre de moyen de défense envisagé pour éviter d'être poursuivi. Je réfère les membres du comité au Volume I, deuxième rapport, page 379 à 403. En particulier, à la page 403, le paragraphe 65 nous dit ceci:

> Enfin, un mot au sujet de l'avis exprimé par l'avocat de la GRC selon lequel les membres de la Gendarmerie «exerçant des fonctions relatives à la sécurité nationale» pourraient être à l'abri des poursuites dans le cas d'«actes raisonnablement nécessaires commis dans l'exercice de leurs fonctions». A notre avis, cette thèse est sans fondement.

Ce qui m'a frappé, c'est de constater que la thèse des procureurs de la GRC, à l'époque, voulait soustraire l'éventuelle poursuite des actes raisonnablement nécessaires commis dans l'exercice de leurs fonctions.

Il y a des liens de parenté entre cette thèse d'avocat et le texte du projet de loi que vous avez sous les yeux par l'article 2(1). Je pense qu'en cette matière, votre suggestion serait parfaitement bien fondée.

La protection du Code criminel ou la protection de la Loi de l'interprétation visent le devoir expressément autorisé ou conféré par la loi. Je pense que cette solution pourrait être envisagée tout comme l'article 21, pour être complétée par la description sinon absolument précise, du moins plus générale du type d'infraction que l'on peut vouloir viser.

Il ne faut pas oublier un autre aspect de la question. L'on se préoccupe beaucoup des possibilités éventuelles de poursuite à l'égard de membres du Service de sécurité, tout comme l'on se préoccupait autrefois de possibilités de poursuite contre les policiers. En réalité, c'est un fait qu'il faut constater. Lorsque les policiers sont accusés devant les tribunaux—et, ce sera la même chose pour les membres du Service de sécurité—ils jouiront d'une lattitude un peu plus grande dans l'appréciation de leur défense que les citoyens ordinaires.

Il ne faut pas s'en surprendre. Le Code criminel est fait pour combattre les gens qui désobéissent à la loi et, par définition,

[*Traduction*]

Mr. Keable: This section 21 has given rise to many discussions before your committee. Those who claim to support it have been influenced by the Waterfield affair and also the Priestman affair. I would say, in these two cases, that care must be taken not to transpose, in a legislative text, a legal interpretation which has already been given in cases very far removed from the activities of an Intelligence Service.

You know the facts in the Waterfield case, among others; it is an incident related to a traffic offence problem; the Priestman file is a problem of civil responsibility because a police officer fired a shot.

A given situation is discussed and it is inferred that such a rule of law must be incorporated. For reasons put forward by the Canadian Bar, among others—and I also think by the Quebec Bar and the McDonald Commission—I don't believe that approach is just.

I would add that it has been brought before the McDonald Commission as a means of defence considered to avoid prosecution. I refer the members of the committee to Volume I, second report, pages 363 to 386. On page 386, in particular, paragraph 65 contains the following:

> Finally, we turn to the suggestion made by counsel for the RCMP that members of the RCMP "performing national security functions" may be immune from prosecution for "reasonably necessary acts committed in the course of their duties". We think that this proposition is insupportable.

What struck me, was to realize that the argument put forward by the attorneys for the RCMP, at that time, wanted to remove the possibility of prosecution in cases of reasonably necessary acts committed in the performance of their functions.

There is a family relation between this attorney's argument and the Bill that you have under your eyes through section 21(1). I think that in this matter, your suggestion would be perfectly justified.

The protection of the Criminal Code or the protection of the Interpretation Act refer to the duty specially authorized or conferred by the law. I think that this solution could be considered, the same as section 21, to be completed by a description if not absolutely precise, at least more general of the type of offences that could be covered.

Another aspect of the question must not be forgotten. There is much worry about the possibilities of prosecution against police officers. In fact, it is a reality to be noted. When police officers are accused in Court—it will be the same for members of the Security Service—they will enjoy greater scope in their defence than ordinary citizens.

It is not surprising. The Criminal Code is written to stand against people who disobey the law and, by definition, it is not

[*Text*]

ce n'est pas l'instrument de mesure des actions de ceux qui sont chargés de la faire appliquer. Or, c'est tout à fait normal et il ne faut pas s'en surprendre, que les membres d'un service de police, tout comme éventuellement les membres d'un Service de renseignement, bénéficient d'un certain préjugé favorable, entre guillemets, devant les tribunaux.

C'est déjà une protection qui est quasi ancestrale. Joint à cette protection là, il m'apparaîtrait suffisant, dans le sens de votre suggestion, soit de se référer au Code criminel ou soit de leur donner les pouvoirs d'agent de la paix en cette matière, mais, de toute façon, de ne pas sombrer dans l'extravagance, à mon avis, que contient l'article 21(1) qui peut servir de parapluie pour à peu près toutes sortes de choses.

Lorsque nous sommes dans cette matière, je pense qu'il faut viser des situations générales, non pas instaurer un article de loi susceptible de régler une situation particulière à un moment donné.

Il y a aussi, dans la rédaction actuelle de l'article 21, ce qui vous a déjà été souligné par d'autres intervenants: Est-ce qu'il s'agit d'un critère subjectif à celui qui pose l'action? Est-ce qu'il s'agit d'un critère objectif que le tribunal appréciera? C'est très difficile, avec la rédaction comme celle de l'article 21, d'y répondre.

A tout événement, pour terminer un peu sur le début de ma réponse se référant à la cause de Waterfield, je pense que c'est un peu exagéré de vouloir incorporer, sous forme codifiée, une interprétation des tribunaux donnée à partir de cas totalement différents.

L'on peut trouver plusieurs exemples dans la jurisprudence récente où la Cour suprême elle-même, lorsqu'elle est appelée à examiner une même question sous des angles différents, nuance parfois ce que la majorité des plaideurs comprenaient de sa décision antérieure.

Le président: Sénateur Lapointe.

Le sénateur Lapointe: A la page 14:39 de la transcription de votre témoignage de la semaine dernière, vous dites ceci:

> Les seuls véritables bénéficiaires du projet de loi C-157 sont donc les membres du Service de sécurité, les membres de la GRC, le solliciteur général et le procureur général du Canada.

Et là vous ajoutiez que cela . . .

> . . . laisse sans solution satisfaisante ceux des citoyens.

Qu'est-ce que vous vouliez dire par cela?

M. Keable: En fait, c'est la conclusion de l'ensemble des questions que j'avais soulevées. Puisque vous me donnez l'occasion d'y revenir, je vais le faire. La première question soulevée dans l'intervention, était de savoir si les membres du Service de sécurité bénéficiaient de directives claires. Or, le projet de loi répond à cette question et apporte très clairement une ligne de conduite à suivre pour les membres du Service de sécurité.

C'est pour cette raison que j'en suis venu à la conclusion que ces personnes étaient des bénéficiaires du projet de loi C-157. Il en est de même pour les membres de la Gendarmerie royale qui, par l'article 55 du projet de loi et par toute la section IV, reçoivent une juridiction exclusive qu'ils n'avaient pas en

[*Traduction*]

a measuring tool for the actions of those responsible for its application. It is therefore perfectly normal and no one need to be surprised, if the members of a police force, as eventually the members of an Intelligence Service, benefit from a certain favourable prejudice, in quotation marks, before the Court.

It is already a protection that goes back to our forefathers. Combined with this protection, it would seem to me sufficient, in the sense of your suggestion, to refer either to the Criminal Code or to give powers of peace officers in this matter, but at any rate, not to give way to the extravagance contained in section 21(1), in my opinion, and which can be used as an umbrella for just about everything.

When we deal with this subject, I think we must refer to general situations, not institute a section of an Act capable of settling a particular situation at a given time.

There is also in the present wording of section 21, and this has already been pointed out by other interveners: Is it a subjective assumption for the one who takes action? Is it an objective assumption to be evaluated by the Court? It is very difficult to answer this with the wording of section 21.

In any event, to conclude somewhat with the beginning of my answer, referring to the Waterfield case, I think that it is a bit exaggerated to want to incorporate, in a codified fashion, a Court interpretation given for completely different cases.

Many examples can be found in recent jurisprudence where the Supreme Court itself, when it is required to examine the same question from different points of view, sometimes blends what the majority of litigants understood from its previous decision.

The Chairman: Senator Lapointe.

Senator Lapointe: On page 14:39 of the transcription of your testimony last week, you state the following:

> The only beneficiaries of Bill C-157 are members of the security service, the RCMP, the Solicitor General of Canada and the Attorney General of Canada.

And there, you added that this

> leaves citizens problems unresolved.

What did you mean by that?

Mr. Keable: In fact, it is the conclusion of all the questions I have raised. Since you give me the chance to come back to it, I'll do it. The first question raised in the intervention was to find out if members of the Security Service would benefit from clear directives. Now the Bill answers that question and provides very clearly a line of conduct to follow for members of the Security Service.

It's the reason why I have come to the conclusion that these persons were beneficiaries of Bill C-157. The same thing applies to members of the Force who, by virtue of section 55 of the Bill and under all Part IV, receive an exclusive jurisdiction they did not have in national security matters, the legislative

[*Text*]

matière de sécurité nationale, l'autorisation législative d'agir maintenant très clairement en matière de crainte de perpétration d'actes.

Or, parce que les membres de la Gendarmerie royale reçoivent, à mon avis, la possibilité d'agir très clairement en matière de sécurité nationale de façon exclusive, cela représente un bénéfice qu'ils n'avaient pas.

J'en ai donc tiré la conclusion—là je résume globalement mon exposé—que c'était un des groupes de personnes qui était avantagés par le projet de loi C-157.

J'ai également conclu que le solliciteur général était avantagé. Cet avantage est cependant moindre que celui des membres du Service de sécurité et celui des membres de la GRC.

On retrouve, néanmoins, l'avantage du solliciteur général dans le projet de loi C-157, qui lui donne plus de pouvoirs qu'il en possédait auparavant, en regard des activités du Service de renseignement.

Enfin, l'avantage du procureur général du Canada est évident dans toute la section IV. Si le projet de loi est adopté il se verrait attribuer un droit de veto en matière de poursuite concernant toutes les activités de sécurité nationale.

Sur cette question, j'ai plutôt fait état de ma position qui favorise plutôt la collaboration complète et franche entre les gouvernements des provinces et le procureur général du Canada sur ces questions de sécurité nationale.

J'ai convenu que les problèmes de la police étaient résolus par le projet de loi, mais que ceux des citoyens n'avaient pas de solution satisfaisante. Pour quelle raison les . . .

Le sénateur Lapointe: Les règles, les limites et les contraintes que l'on impose au Service de sécurité ne bénéficient-elles pas aux citoyens en leur donnant plus de sécurité et moins de risque d'être poursuivis pour des choses injustes?

Me. Keable: De façon relative, parce que tout dépend de la notion du bien qui est la nôtre propre. Je prendrai ceci comme référence, afin de me faire bien comprendre: Il est évident que si vous examinez le projet de loi C-157, par rapport à la situation actuelle, c'est un progrès. Mais, si vous l'examinez par rapport aux études de la Commission McDonald, ce n'est pas un progrès.

Je ne vois pas—et là c'est un peu ce que je disais tout à l'heure—je ne vois pas ce qui s'est produit depuis le rapport McDonald pour que l'on décide de s'en écarter à ce point.

Dans ce sens-là, la réponse n'est pas satisfaisante. Je me référais aux conclusions des enquêtes. Si vous prenez un indice de l'appréciation du bien qui est moins élevée par rapport à la situation actuelle, c'est sûr que cela sera un progrès.

Le sénateur Lapointe: Vous voulez dire que c'est un demi progrès?

Me. Keable: Disons que . . .

Le sénateur Lapointe: Tout à l'heure, vous nous avez cité un extrait en anglais; est-ce que ceci veut dire que vous vous opposeriez au fait que les juges accordent les mandats aux enquêteurs, ou est-ce que vous préféreriez que la responsabilité soit plus directe vis-à-vis le solliciteur général.

[*Traduction*]

authorization to act now very clearly in matters of apprehension of offences.

In my opinion, because members of the Force have been empowered to act very clearly in matters of national security in an exclusive way, this represents a benefit they did not have.

I have therefore come to the conclusion—and here I sum up my statement—that it was one of the groupes of persons given an advantage by Bill C-157.

I have also concluded that the Solicitor General was favoured. This advantage is however less than that of members of the Security Service and that of members of the RCMP.

However, the advantage of the Solicitor General in Bill C-157 gives him more powers than he had before regarding the activities of the Intelligence Service.

Finally, the advantage of the Attorney General of Canada is obvious in all of Part IV. If the Bill is passed, he will acquire a right of veto in prosecution matters concerning all national security activities.

On this question, I took into account my position which rather favours a complete and frank collaboration between the provincial governments and the Attorney General of Canada on national security questions.

I agreed that police problems were solved by the Bill, but that of the citizens were not solved adequately. Why the—

Senator Lapointe: Do the rules, limits and restraints imposed on the Security Service not benefit the citizens by giving them more security and less risk of prosecution for unfair matters?

Mr. Keable: In a relative fashion because everything depends on the notion of good which is ours alone. I will take this as a reference, in order to make myself well understood: It is obvious that if you examine Bill C-157, compared with the present situation, it is an improvement. But, if you study it in relation to the studies of the McDonald Commission, it is not an improvement.

I don't see—and that's part of what I was saying a while ago—I don't see what has happened since the McDonald report to warrant a decision to deviate that much from it.

In that sense, the answer is not satisfactory. I was referring to the conclusions of the investigations. If you take a notion of evaluation of good which is less high in relation to the present situation, it is certain that this will be an improvement.

Senator Lapointe: You mean it is half an improvement?

Mr. Keable: Let's say that—

Senator Lapointe: A little while ago, you quoted an excerpt in English; does this mean that you would oppose judges granting warrants to investigators or would you prefer that the responsibility be greater with respect to the Solicitor General.

[*Text*]

M. Keable: Non, l'extrait cité se rapporte uniquement au contrôle des sources humaines, au contrôle des «taupes». Ce que je disais dans le rapport de la Commission d'enquête instituée par le gouvernement du Québec, c'est que nous avions suggéré soit un régime alternatif, le procureur général ou les juges, soit un régime cumulatif où les deux intervenaient. J'estime qu'un contrôle est nécessaire, quitte à ce que sur cette question, il soit, dans une première étape, ministériel. C'est un peu le sens de l'expérience américaine, pour diverses raisons qui peuvent être valables, où nous nous sommes dit que nous allions d'abord commencer par un contrôle ministériel ou de nature plus politique, entre guillemets; et si cela n'est pas suffisant, à l'expérience, nous ajouterons un contrôle judiciaire. L'expérience personnelle que nous avons eue à examiner l'activité de certains informateurs nous avait amenés à la conclusion qu'il fallait avoir un contrôle très strict. A la page déjà citée, lors de mon intervention précédente, nous soumettions, en note, en bas de page, notre préférence pour un contrôle mixte, c'est-à-dire un contrôle du procureur général et d'un juge sur cette question.

Le sénateur Lapointe: Le contrôle du juge avant le procureur général ou vice versa.

M. Keable: Ce serait le procureur général qui déciderait d'approuver l'infiltration. Pour que son approbation devienne définitive, elle devrait recevoir l'autorisation d'un juge. J'ajoute cependant une dernière remarque sur l'impact réel de l'approbation judiciaire. Il ne faut pas croire que cette approbation est automatiquement la panacée à tous les maux. Selon les informations que j'ai obtenues, sur près de 8,000 demandes d'écoute électronique de 1974 à 1982, selon la partie IV du Code criminel, il y aurait eu, me dit-on, moins de 20 refus. Cela ne veut pas dire que les juges ne font pas leur travail. Cela veut peut-être dire que les policiers se sentent sûrs à ce point qu'il n'est pas nécessaire que les juges interviennent, sachant qu'ils doivent présenter une demande. Cela aussi peut indiquer que la réaction des juges traduit bien une situation où une seule des parties se fait entendre dans un litige donné. Je ne le dis pas pour suggérer, bien évidemment, que l'on demande aux juges d'entendre la partie qui fera l'objet d'écoute ou d'infiltration, cela est insensé. Je le signale tout simplement pour indiquer que le contrôle judiciaire ne veut pas en soi dire que tous les problèmes sont réglés. C'est une étape nécessaire que l'on doit favoriser, mais cela n'enlève pas la responsabilité qui doit demeurer aux procureurs généraux des provinces de bien surveiller ces champs d'activités.

Le sénateur Lapointe: Est-ce qu'il y a beaucoup de plaintes, concernant ces tactiques, de la part de personnes qui ont été, si l'on peut dire, victimes de l'écoute électronique. Est-ce que vous avez des chiffres concernant les plaintes?

M. Keable: Genement il n'y a pas beaucoup de plaintes, car les gens ne savent pas qu'ils font l'objet d'une enquête.

Le président: Est-ce qu'il y a des rapports à cet effet?

M. Keable: Sur cette question, je n'ai pas les chiffres avec moi.

Le sénateur Lapointe: Vous critiquez l'article 43 en disant que le comité de surveillance ne devrait pas avertir le directeur

[*Traduction*]

Mr. Keable: No, the quote deals solely with control of human sources, the control of "moles". That's what I was saying in the report of the Commission of inquiry established by the Quebec government, that's what we had suggested, either an alternate system, the Attorney Gen of the judges, or a cumulative system where both intervened. I consider a control necessary, even if, in this matter, it is ministerial in the first stage. It is a little the sense of the American experience, for various reasons which can be sound, where we told ourselves we would first start with a ministerial control or of a more political nature, in quotation marks; and if experience proves this is not sufficient, we will add judicial control. Our own experience in studying the activity of certain informers led us to conclude that very strict controls were required. On the page already quoted on my previous intervention, we would submit at the bottom of the page as a note our preference for mixed control, that is control by the Attorney General and a judge on that question.

Senator Lapointe: The control by the judge before the Attorney General or vice versal.

Mr. Keable: It would be the Attorney General who would decide to approve the infiltration. For his approval to become final, it had to be authorized by a judge. I add however a last comment on the real impact of judicial approval. You should not believe that this approval is automatically a cure-all. According to information I obtained, on nearly 8,000 requests for wire-tapping, from 1974 to 1982, according to Part IV of the Criminal Code, I am told there were less than 20 refusals. This does not mean that judges do not carry out their duties. Maybe this means that police officers are so sure of themselves that it is not necessary for the judge to intervene, knowing they must make a request. This could also indicate that the judges' reaction expresses a situation where only one of the parties is heard in a given litigation. Evidently, I don't say this to suggest that the judges be requested to hear the party who will be the object of the tapping or the infiltration, this is absurb. I point it out simply to indicate that judicial control does not mean in itself that all problems are solved. It is a necessary step that must be favoured, but it does not remove the responsibility which must remain with the provincial Attorneys Gen to oversee these fields of activities well.

Senator Lapointe: Have there been many complaints concerning these tactics from the part of persons who have been, if one can say, victims of wire-tapping. Do you have figures concerning complaints?

Mr. Keable: Genly, there are not many complaints because people don't know that they are being investigated.

The Chairman: Are there reports to that effect?

Mr. Keable: I don't have the figures with me, on that question.

Senator Lapointe: You criticize section 43 saying that the Review Committee should not notify the Director that it will

[*Text*]

qu'il va entreprendre une enquête. A titre d'exemple, c'est comme si on prévenait quelqu'un que l'on examinera ses livres de comptabilité, avant de le faire.

M. Keable: Je pense que vous avez très bien circonscrit le problème. En fait, ma remarque veut simplement dire que je trouve inutile d'imposer au comité de surveillance la contrainte législative de prévenir à l'avance. Dans la pratique, pour toutes sortes de raisons qui peuvent être bonnes, pour des raisons qui tiennent à des relations de bonne entente ou des raisons qui tiennent à des activités normales que l'on peut pratiquer, il peut fort bien arriver que le comité de surveillance trouve nécessaire de prévenir le directeur qu'il entend enquêter sur tel sujet. Ce que je trouve excessif, c'est d'en faire une obligation législative. Je pense que le comité de surveillance devrait avoir la latitude de juger quels sont les cas qui doivent faire l'objet d'un avis d'enquête du comité de surveillance au directeur et quels sont les cas qui peuvent faire l'objet d'une enquête sans que le directeur n'en soit prévenu au préalable.

Le sénateur Riel: J'aurais juste une autre question. Vous avez répondu d'une certaine façon quant à la question du principe. Je suis convaincu personnellement de la nécessité d'un service de renseignement pour la sécurité nationale. Je ne dis pas que la loi est la meilleure. Je ne dis pas qu'il ne faudrait pas trouver autre chose. C'est ce à quoi nous travaillons à l'heure actuelle. Mais à notre époque, si nous regardons la France, l'Angleterre, les États-Unis et les pays que nous décrivons comme nos amis et qui ont des gouvernements démocratiques au sens où nous l'entendons, ils sont munis de services de sécurité. C'est dans ce sens que je vous posais la question. Je ne vous demandais pas si vous approuviez la loi ou non. A votre opinion, est-ce que le Canada doit avoir un service de renseignement pour la sécurité nationale.

M. Keable: La réponse est oui. J'irais même plus loin, pour terminer cette réponse par un aspect humoristique. Si jamais un jour une des provinces du Canada, quelle qu'elle soit, rêvait d'une indépendance réelle qui soit autre chose qu'un désir de papier, il lui faudrait sûrement créer un service de renseignement.

Le sénateur Riel: «L'avenir, sire, est à Dieu» comme le disait feu Victor Hugo. Je vous remercie.

Le président: M. Keable, j'aimerais obtenir une clarification au sujet de l'article 43. Lors de votre témoignage précédent, vous avez dit que vous ne voyiez pas la nécessité d'avertir le directeur d'une enquête. Je comprends que l'on pourrait rencontrer des situations très particulières où cela ne serait pas désirable. Est-ce que vous trouvez acceptable, avant de procéder aux enquêtes prévues par le présent projet de loi, que le comité de surveillance devrait aviser le ministre, car nous avons un système de responsabilité ministérielle; il n'est pas du tout acceptable qu'il n'y ait personne dans le système qui ne soit pas au courant d'une enquête.

M. Keable: Je vous avoue ne pas avoir réfléchi d'une façon approfondie à cette question. A priori, je n'y vois pas d'objection.

Le président: Selon ce que vous nous avez dit l'autre jour, votre crainte était que le directeur pourrait manipuler l'en-

[*Traduction*]

carry out an investigation. As an example, it is as if somebody was warned ahead of time that the account books will be checked.

Mr. Keable: I think you have defined the problem very well. In fact, my comment only means that I find it useless to impose on the Review Committee the legislative constraint of advance notice. In practice, for all kinds of reasons which could be good, to maintain good relations or out of normal courtesy, it may well happen that the Review Committee finds it necessary to warn the Director that it intends to investigate a certain subject. What I find excessive, is to make it a legislative obligation. I think the Review Committee should have enough discretion to decide which cases should be reported to the Director and which ones do not need to be reported to the Director in advance.

Senator Riel: I would have just one more question. You answered a certain way concerning the matter of principle. I am personally convinced of the necessity of an Intelligence Service for national security. I am not saying that the Act is the best. I am not saying that we should not look for something else. That's what we are working at at the present time. But, in our time, if we look at France, England, the United States and countries that we describe as our friends and which have democratic governments in the sense that we mean, they have security services. I was asking you the question in that sense. I was not asking you if you approved the Act or not. In your opinion, should Canada have an Intelligence Service for national security.

Mr. Keable: The answer is yes. I would even go further to conclude this answer on a humorous note. If ever some day, one of the provinces of Canada, whichever it is, dreamt about a real independence that would be other than a wish on paper, it certainly would have to set up an Intelligence Service.

Senator Riel: "The future, sire, belongs to God" as the late Victor Hugo said. I thank you.

The Chairman: Mr. Keable, I would like a clarification with regard to section 43. In your previous testimony, you said that you did not see the necessity to warn the Director of an investigation. I understand that there could be some very special situations where it would not be desirable. Do you find it acceptable that the Review Committee should advise the minister before proceeding with the investigations mentioned in the present Bill, because we have a system of ministerial responsibility: it is not at all acceptable that nobody in the system be aware of an investigation.

Mr. Keable: I admit that I haven't thought about this question thoroughly. A priori, I don't see any objection.

The Chairman: From what you have told us the other day, your fear was that the Director might manipulate the investi-

[*Text*]

quête. Dans le cas que je propose, le ministre pourrait dire au sous-ministre ou au directeur qu'il y a une enquête, qu'il pense que c'est nécessaire, ou bien il pourrait décider de se taire.

M. Keable: Je n'irais pas cependant jusqu'à concevoir que le ministre puisse avertir de lui-même le directeur, à moins que le comité de surveillance ne soit d'accord. Pour répondre de façon plus précise à votre question, je m'en prenais surtout à l'obligation législative d'avertir le directeur. Si vous entrevoyez de créer une obligation législative pour le comité de surveillance de prévenir le ministre, à priori je n'y vois pas d'objection. En retour, il devrait être bien entendu que cela ne devrait pas être le canal de transmission d'un avis au directeur qui n'existe pas autrement.

Le sénateur Lapointe: Vous dites ceci à la page 14:40 du rapport:

> Le projet de loi C-157, même amélioré, s'il continue d'exclure une participation des provinces ne peut offrir des garanties de contrôle adéquat.

M. Jean Keable: Oui.

Le sénateur Lapointe: Voulez-vous expliquer ce que vous entendez par là?

Le sénateur Riel: A quel paragraphe vous référez-vous?

Le sénateur Lapointe: Le premier grand paragraphe de la page 14:40.

M. Keable: Ce que j'ai voulu signaler, en gros, c'est que le projet de loi permet la conclusion d'entente en matière de sécurité nationale avec des corps de police provinciaux et municipaux. Ces ententes peuvent être faites soit par la Gendarmerie royale, soit par le nouveau Service de sécurité. Une fois ces ententes faites, vous retrouvez la possibilité de délégation de mission, de sous-contrat. Je ne vois pas comment le directeur et le comité de surveillance pourraient contrôler l'exécution d'un sous-contrat donné par le Service de renseignement à un service de police provincial ou municipal. De la même façon, je ne vois pas comment une commission de police provinciale ou un organisme d'enquête provincial pourrait contrôler les actions d'un service de police provincial, lorsqu'une mission aurait été effectuée à la demande de la Gendarmerie royale du Canada ou du Service de renseignement, dans le cadre d'activités reliées à la sécurité nationale. Relativement à cette question, nous aboutirions inévitablement à un litige devant les tribunaux qui se terminerait fort probablement par une décision interdisant aux provinces de contrôler des activités de leur propre police, car ces dernières seraient faites dans l'exécution de missions données par un organisme fédéral, agissant en matière de sécurité nationale. Vous ne pouvez pas avoir de véritable contrôle en ces matières, si vous n'avez pas une complète entente entre tout le monde.

Le président: Merci beaucoup, Me Keable, vous avez été très gentil de revenir témoigner devant nous une deuxième fois.

Honourable senators, we had arranged to meet on Tuesday at 8 o'clock. It has been suggested by some that that is too

[*Traduction*]

gation. In the case I put up to you, the minister could tell the deputy minister or the Director that there is an investigation, that he thinks it is necessary or else he might decide not to say anything.

Mr. Keable: I would not go as far as to imagine that the minister could notify the Director by himself, unless the Review Committee is agreeable. To answer your question more precisely, I objected particularly to the legislative obligation to notify the Director. If you foresee the establishment of a legislative obligation on the part of the Review Committee to notify the minister, a priori, I don't see any objection. In exchange, it should be well understood that this should not be a transmission channel of a notice to the Director, which does not exist otherwise.

Senator Lapointe: You say the following on page 14:40 of the report:

> Even an improved version of Bill C-157 cannot guarantee satisfactory control if provincial participation continues to be excluded.

Mr. Keable: Yes.

Senator Lapointe: Would you explain what you mean by that?

Senator Riel: What paragraph are you referring to?

Senator Lapointe: The first long paragraph on page 14:40.

Mr. Keable: What I wanted to point out, on the whole, is that the Bill allows the settlement of agreement in matter of national security with provincial and municipal police forces. These agreements can be concluded either by the Royal Canadian Mounted Police or by the new Security Service. Once these agreements are reached, you find the possibility of delegation of mission, of sub-contract. I don't see how the Director and the Review Committee could control the carrying out of a sub-contract given by the Intelligence Service to a provincial or a municipal service. In the same way, I don't see how a provincial police commission or a provincial investigation organization could control the actions of a provincial police service, when a mission would have been carried out at the request of the Royal Canadian Mounted Police or of the Intelligence Service, within the framework of activities related to national security. In relation to this question, we would inevitably end up with litigation before the Courts which would probably conclude with a decision forbidding the provinces to control the activities of their own police forces, because these activities would be carried out in executing missions given by a federal organization, acting on a matter of national security. You cannot have real control in these matters if you don't have complete understanding with everybody.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Keable, it has been very nice of you to come back to testify before us a second time.

Honorables sénateurs, nous avions convenu de nous réunir mardi à 20 heures. Certains ont laissé entendre que c'était trop tard et qu'il serait préférable de se réunir à 17 ou 18 heures.

[*Text*]

late. The suggestion is that 5 p.m. or 6 p.m. on Tuesday would be more convenient.

Senator Nurgitz: Would not 4 p.m. be even more convenient?

Senator Balfour: Or even 3.30 p.m.? There is so little before the Senate these days, I think that is what motivated the suggestion; and the Senate does sit at 2 p.m.

The Chairman: At 3 o'clock on Tuesday, then?

Senator Nurgitz: Or 3.30, if that is a little bit better for our pooh-Bahs over there.

The Chairman: We will consult the Pooh-Bahs and it will be either 3 o'clock or 3.30. I can guarantee you that the Pooh-Bahs will not like either. They will say that really we should not be doing anything until after the Senate has adjourned.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

Le sénateur Nurgitz: Ne serait-ce pas encore mieux à 16 heures?

Le sénateur Balfour: Ou même à 15 h 30? Le fait que le Sénat ait peu à faire ces temps-ci a inspiré cette proposition, je pense. Le Sénat siège à 14 heures.

Le président: Alors, à 15 heures, mardi?

Le sénateur Nurgitz: Ou à 15 h 30, si c'est un peu mieux pour les grands manitous de là-bas.

Le président: Nous consulterons les grands manitous et ce sera à 15 heures ou à 15 h 30. Je peux vous garantir que ni l'une ni l'autre ne fera leur affaire. Ils diront que nous ne devrions rien faire avant que le Sénat n'ait ajourné.

La séance est levée.

Canadian Security Intelligence Service

Service canadien du renseignement de sécurité

Chairman:
The Honourable P. M. PITFIELD

Président:
L'honorable P. M. PITFIELD

Thursday, November 3, 1983

Le jeudi 3 novembre 1983

Issue No. 19

Fascicule n° 19

Nineteenth and final Proceedings

Dix-neuvième et dernier fascicule concernant:

The subject-matter of Bill C-157, intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act."

La teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

Entitled:

Intitulé:

Delicate Balance: A Security Intelligence Service in a Democratic Society

Équilibre délicat:
Un Service de renseignement de sécurité dans une société démocratique

---

WITNESS—TÉMOIN

Me Jean Keable, lawyer.	Me Jean Keable, avocat.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Committee of the Senate on the

Canadian Security Intelligence Service

Chairman:
The Honourable P. M. PITFIELD

Thursday, November 3, 1983

Issue No. 19

Nineteenth and final Proceedings:

The subject-matter of Bill C-157, intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act."

REPORT OF THE COMMITTEE

entitled:

Delicate Balance: A Security Intelligence Service in a Democratic Society

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial spécial du

Service canadien du renseignement de sécurité

Président:
L'honorable P. M. PITFIELD

Le jeudi 3 novembre 1983

Fascicule nº 19

Dix-neuvième et dernier fascicule concernant:

La teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité.»

RAPPORT DU COMITÉ

intitulé:

Équilibre délicat:
Un Service du renseignement de sécurité dans une société démocratique

MEMBERSHIP OF THE COMMITTEE

The Honourable P. M. Pitfield, Q.C., *Chairman*

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour, James, Q.C.
Godfrey, John Morrow, Q.C.
Kelly, William M.
Lapointe, Renaude, P.C.
Nurgitz, Nathan, Q.C.
Olson, H.A. (Bud), P.C.
Riel, Maurice, Q.C.
Riley, Daniel, Q.C.
Roblin, Duff, P.C.

Nota: The Honourable Senators Jean Le Moyne and George J. McIlraith, P.C., Q.C., also served on the Committee at various stages.

The Committee takes this opportunity to make special mention of the valuable contribution to its work by the Honourable Senators Jacques Flynn, P.C., Q.C., and Royce Frith, Q.C. Unfortunately, illness prevented Senator Flynn from participating in the concluding meetings.

Research Officers:

From the Research Branch, Library of Parliament: Messrs. Donald Macdonald and Philip Rosen.

COMPOSITION DU COMITÉ

L'honorable P. M. Pitfield, c.r., *président*

L'honorable Sidney L. Buckwold, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs:

Balfour, James, c.r.
Godfrey, John Morrow, c.r.
Kelly, William M.
Lapointe, Renaude, c.p.
Nurgitz, Nathan, c.r.
Olson, H. A. (Bud), c.p.
Riel, Maurice, c.r.
Riley, Daniel, c.r.
Roblin, Duff, c.p.

Remarque: Les honorables sénateurs Jean Le Moyne et George J. McIlraith, c.p., c.r., ont aussi fait partie du Comité.

Le Comité tient à souligner d'une façon particulière l'apport considérable des honorables sénateurs Jacques Flynn, c.p., c.r., et Royce Frith, c.r. Il regrette que la maladie ait empêché le sénateur Flynn d'assister aux dernières séances.

Attachés de recherche:

Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: MM. Donald Macdonald et Philip Rosen.

Les greffiers du Comité:
Erika Bruce
Timothy Ross Wilson
Clerks of the Committee

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, June 29, 1983:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion, as modified, of the Honourable Senator Olson, P.C., seconded by the Honourable Senator Frith:

That a Special Committee of the Senate be appointed to examine and consider the subject-matter of the Bill C-157, intituled: "An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact An Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof or in relation thereto", in advance of the said Bill coming before the Senate;

That the Committee have power to send for person, papers and records, to examine witnesses, to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee and to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee submit their report not later than 27th October, 1983;

That the Committee have power to act jointly with any committee appointed by the other place to examine the subject-matter of the aforementioned Bill; and

That a Message be sent to the House of Commons to request that House, if it deems it advisable, to appoint a committee to act jointly with that already chosen by this House.

After debate, and—
The question being put on the motion, as modified, it was—
Resolved in the affirmative, on division.

With leave of the Senate,
The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That changes in the membership of the Special Committee of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act may be made by notification thereof, signed by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to government members, and by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to opposition members, being filed by him, with respect to opposition members, being filed with the Clerk of the Senate who shall cause the same to be printed in the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of that sitting, or of the next sitting thereafter, as the case may be.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 29 juin 1983:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Olson, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Frith,

Qu'un comité spécial du Sénat soit formé pour étudier la teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans les domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative», avant que ce projet de loi ne soit soumis au Sénat;

Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire produire des documents et des dossiers, à interroger des témoins, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages qu'il juge à propos et à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le comité présente son rapport au plus tard le 27 octobre 1983;

Que le comité soit autorisé à agir conjointement avec tout comité formé par l'autre endroit pour étudier la teneur du projet de loi mentionné ci-dessus; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes, la priant, si elle le juge opportun, de former un comité chargé d'agir conjointement avec celui déjà formé par le Sénat.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée, sur division.

Avec la permission du Sénat,
L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que les changements apportés à la composition du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité puissent être effectués sur avis signé par le leader du gouvernement au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres du gouvernement, et par le leader de l'opposition au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres de l'opposition, avis déposé auprès du greffier du Sénat qui le fera imprimer dans les *Procès-verbaux du Sénat* de la séance du même jour, ou de la séance suivante, selon le cas.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

With leave of the Senate,
The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That Rule 66(1)(*b*) be suspended in relation to the nomination of Senators to serve on the Special Committee of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act; and

That the following Senators be appointed to act on the said Special Committee, namely, the Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel and Riley.
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, October 25, 1983:

"With leave of the Senate,
The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Langlois:

That the Order of Reference establishing the Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service be amended by deleting the words "27th October, 1983", and substituting therefor the words "3rd November, 1983".

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec la permission du Sénat,
L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que l'application de l'article 66(1)*b*) du Règlement soit suspendue à l'égard de la nomination des sénateurs qui feront partie du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité; et

Que les sénateurs dont les noms suivent soient désignés pour faire partie dudit comité spécial, à savoir: les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel et Riley.
La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 25 octobre 1983:

«Avec la permission du Sénat,
L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois,

Que l'ordre de renvoi instituant le Comité spécial du Sénat sur le Service canadien du renseignement de sécurité soit modifié en remplaçant les mots «27 octobre 1983» par les mots «3 novembre 1983».

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat,
Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 18, 1983
(29)

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day, *in camera*, at 11:19 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Pitfield, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Balfour, Buckwold, Godfrey, Kelly, Lapointe, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel and Riley. (10)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Frith.

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Messrs. Donald Macdonald and Philip Rosen, Research Officers.

Appearing:

The Honourable Robert Phillip Kaplan, Solicitor General of Canada.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter of Bill C-157 intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act."

On motion of Senator Lapointe, it was *agreed*,—"That this meeting be held *in camera*."

The Minister made a statement and answered questions.

On motion of Senator Nurgitz, it was *agreed*,—"That an extension of the deadline for submitting the Committee's report be requested."

At 1:01 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 18 OCTOBRE 1983
(29)

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité se réunit aujourd'hui à huis clos à 11 h 19, sous la présidence de l'honorable sénateur Pitfield, président.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Godfrey, Kelly, Lapointe, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel et Riley. (10)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Frith.

Également présents: Du Service de recherche, Bibliothèque du Parlement: MM. Donald Macdonald et Philip Rosen, attachés de recherche.

Comparaît:

L'honorable Robert Phillip Kaplan, solliciteur général du Canada.

Conformément à son Ordre de renvoi en date du 29 juin 1983, le Comité étudie la teneur du projet de loi C-157 intitulé: «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité».

Sur motion du sénateur Lapointe, il est *convenu*:—Que cette séance se tienne à huis clos.

Le ministre fait une déclaration et répond aux questions.

Sur motion du sénateur Nurgitz, il est *convenu*:—Qu'une prolongation de la date limite pour soumettre le rapport au Sénat soit demandée.

À 13 h 01, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

TUESDAY, OCTOBER 25, 1983
(30)

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day, *in camera*, at 3:12 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Pitfield, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Godfrey, Kelly, Lapointe, Nurgitz, Pitfield, Riel, Riley and Roblin.

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Frith.

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Messrs. Donald Macdonald and Philip Rosen, Research Officers.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter of Bill C-157 intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act."

On motion of Senator Lapointe, it was *agreed*,—"That this meeting be held *in camera*."

Senator Nurgitz moved,—"That the sub-title of the draft report be as follows:

Delicate Balance: A Security Intelligence Service in a Democratic Society".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

On motion of Senator Roblin, it was *agreed*,—"That the final draft of the report be adopted as revised."

Ordered:

"That the report be tabled in the Senate."

At 5:15 p.m., the Committee adjourned *sine die*.

ATTEST:

LE MARDI 25 OCTOBRE 1983
(30)

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 12 sous la présidence de l'honorable sénateur Pitfield, président.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Godfrey, Kelly, Lapointe, Nurgitz, Pitfield, Riel, Riley et Roblin. (9)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Frith.

Également présents: Du Service de recherche, Bibliothèque du Parlement: MM. Donald Macdonald et Philip Rosen, attachés de recherche.

Conformément à son Ordre de renvoi en date du 29 juin 1983, le Comité étudie la teneur du projet de loi C-157, intitulé: «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité».

Sur motion du sénateur Lapointe, il est *convenu*:—Que cette séance se tienne à huis clos.

Le sénateur Nurgitz propose:

«Que le sous-titre du rapport soit: *Équilibre délicat: Un service du renseignement de sécurité dans une société démocratique.*

Après débat, la motion, mise aux voix, est *adoptée*.

Sur motion du sénateur Roblin, il est *convenu*:—Que l'ébauche finale du rapport soit adoptée telle que révisée.

Il est *ordonné*,— Que le rapport soit déposé au Sénat.

À 17 h 15 le Comité s'ajourne *sine die*.

ATTESTÉ:

Les greffiers du Comité
Erika Bruce
Timothy Ross Wilson
Clerks of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, November 3, 1983

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service which was authorized to examine and consider the subject-matter of Bill C-157 intituled the *Canadian Security Intelligence Service Act* has, in obedience to its Order of Reference of June 29, 1983, proceeded to that inquiry and now presents its report:

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 3 novembre 1983

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité, autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-157 intitulé *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* a, conformément à son ordre de renvoi du 29 juin 1983, effectué cette étude et présente maintenant son rapport:

TABLE OF CONTENTS

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

1 Bill C-157, given first reading in the House of Commons on May 18, 1983, would mark a new and important departure in the treatment of Canada's security needs. The Bill would establish an entirely new security intelligence agency separate from the RCMP. The agency so formed would not be police in nature; it would have a legislated mandate; and new control and review mechanisms would be added to attempt to ensure the propriety and effectiveness of the agency's activities.

2 The Committee is mindful of the significance and importance of the proposals in Bill C-157 and, in fulfilling the terms of its Order of Reference from the Senate of 29 June 1983, has undertaken as thorough a study of the subject-matter of the Bill as time and circumstances have permitted. The Committee has heard over 30 witnesses in 18 days of hearings, and has also considered numerous other submissions from the public.* We have heard from a fairly representative cross-section of public opinion on Bill C-157, including the legal community, the police, human rights organizations, political groups, and representatives of provincial governments. In so doing, the Committee has also acquired a degree of familiarity with the difficult issues involved with legislating in this area. We believe that this has been a useful and constructive enterprise, and hope that this report can adequately reflect some of the incisive and judicious testimony and recommendations which we have heard. We also hope that the proposals made in this report can contribute to the process of formulating legislation in this area that is both effective and congruent with democratic principles.

3 Before proceeding to our analysis of the subject-matter of the Bill, it is first necessary to address a number of matters which underlie the proposed legislation. One of the most important of these matters is the delicate balance which must be achieved, in security intelligence matters, between the protection of individual rights and the protection of collective security. Discussed in more detail below, it should be noted at this point that this balance is an issue which runs through and informs virtually every part of this report.

* A list of witnesses is appended: Appendix A.

INTRODUCTION

1 Le projet de loi C-157, qui a fait l'objet d'une première lecture à la Chambre des communes le 18 mai 1983, marquerait un tournant important de la politique du Canada à l'égard de ses besoins en matière de sécurité. Il prévoit en effet l'établissement d'un service du renseignement de sécurité entièrement nouveau et distinct de la GRC, qui ne serait pas à proprement parler un organisme policier. Son mandat serait fixé par la loi et de nouveaux moyens de contrôle et d'examen seraient créés en vue de s'assurer du bien-fondé et de l'efficacité de ses opérations.

2 Pleinement conscient de la grande importance du projet de loi C-157, le Comité, conformément à son ordre de renvoi du 29 juin 1983, a scruté la teneur de ce document autant que le lui ont permis les limites de temps et les circonstances. À cette fin, il a entendu plus de 30 témoins en 18 jours d'audiences, et a aussi examiné les nombreux autres mémoires qui lui ont été adressés par le public.* Il a recueilli, à propos de ce projet de loi, un ensemble de réactions assez représentatives de l'opinion publique, notamment de la part d'hommes de loi, de corps de police, d'organisations de défense des droits de la personne, de groupes politiques et de représentants des gouvernements provinciaux. Le Comité s'est familiarisé avec les difficiles questions inhérentes à une mesure législative de cet ordre. Nous estimons que cet exercice a été utile et constructif et espérons que notre rapport traduira fidèlement quelques-uns des témoignages et recommandations pertinents et judicieux que nous avons entendus. Nous souhaitons aussi que nos suggestions puissent aider les législateurs à proposer une loi qui soit à la fois efficace et conforme aux principes démocratiques.

3 Avant de passer à l'analyse de ce projet de loi, il faut examiner un certain nombre de questions sous-jacentes. L'une des plus importantes est celle de l'équilibre délicat qu'il faut, dans toute activité de renseignement sur la sécurité, établir entre la protection des droits individuels et la sécurité de la collectivité. Nous en discuterons en détail plus loin, mais soulignons d'ores et déjà que cette question apparaît en filigrane presque tout au long de ce rapport.

* La liste des témoins est annexée: annexe A.

MATTERS PRELIMINARY AND FUNDAMENTAL

4 Some issues relating to the subject-matter of the Bill are necessarily preliminary to a consideration of it, and are of such a fundamental nature as to merit consideration throughout this report. They will, accordingly, be dealt with first.

1. The nature of the threat — the need for a security intelligence service

5 This is surely the most basic issue to be addressed in dealing with the subject-matter of Bill C-157. Are there threats to Canada's security? If so, are they of such significance that a distinct security intelligence capability is required?

6 The Committee believes that both questions must be answered in the affirmative. Both the Royal Commission on Security (The "Mackenzie Commission") in 1968, and the Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the RCMP (The "McDonald Commission") in 1981, found that there was, and is, a need to protect the security of Canada from threats both external and internal. The Mackenzie Commission found that the state had a duty to:

> protect its secrets from espionage, its information from unauthorized disclosure, its institutions from subversion and its policies from clandestine influence.

The McDonald Commission found that in the protection of the security of Canada there are two basic needs:

> first, the need to protect Canadians and their governments against attempts by foreign powers to use coercive or clandestine means to advance their own interests in Canada, and second, the need to protect the essential elements of Canadian democracy against attempts to destroy or subvert them.

The McDonald Commission identified threats to Canada's security as falling into three basic categories: activities of foreign intelligence agencies, political terrorism, and subversion of democratic institutions. It further found that these types of threats could not be dealt with solely by law enforcement agencies. Advance intelligence is required in any credible attempt to protect security, and a distinct security intelligence capacity is the only realistic source of such intelligence.

7 It should be noted that, while there was considerable divergence among witnesses before the Committee as to the appropriate mandate, powers, structure and location of a security intelligence agency, no witness questioned the need for such an agency. There was, indeed, substantial disagreement among witnesses as to the extent and seriousness of threats to Canada's security. But, again, no witness claimed that there were no threats, or that the threats were so minimal as to

QUESTIONS PRÉLIMINAIRES ET FONDAMENTALES

4 Il va de soi que certaines questions relatives au contenu du projet de loi C-157 doivent faire l'objet d'un examen préalable ou mériteraient d'être considérées d'un bout à l'autre du rapport en raison de leur importance fondamentale. Nous avons choisi de les aborder d'entrée de jeu.

1. La nature des menaces — un service du renseignement de sécurité est-il nécessaire?

5 La sécurité du Canada est-elle menacée? Dans l'affirmative, cette menace est-elle de nature à justifier la mise sur pied d'un service distinct du renseignement de sécurité? Ce sont là, sûrement, les deux questions primordiales auxquelles il faut répondre en abordant l'étude du projet de loi C-157.

6 À ces deux questions, le Comité répond par l'affirmative. La Commission Royale sur la sécurité (la Commission Mackenzie) et la Commission d'enquête sur certaines activités de la GRC (la Commission McDonald), ont toutes les deux conclu, respectivement en 1968 et 1981, qu'il était et qu'il est toujours nécessaire de protéger le Canada contre ce qui pourrait menacer sa sécurité, de l'extérieur comme de l'intérieur. La Commission Mackenzie a déclaré que l'État avait le devoir de:

> protéger ses secrets, ses renseignements, ses institutions et sa politique contre l'espionnage, l'indiscrétion, la subversion et l'ingérence clandestine...

La Commission McDonald estime, de son côté, que pour assurer la sécurité du Canada il faut satisfaire deux besoins fondamentaux:

> ...d'une part, la nécessité de prémunir les Canadiens et leurs gouvernements contre les tentatives de puissances étrangères en vue de promouvoir leurs intérêts au Canada par des moyens coercitifs ou clandestins et, d'autre part, la nécessité de protéger les fondements de la démocratie canadienne des tentatives de destruction ou de subversion.

Cette Commission a classé les menaces à la sécurité du Canada en trois grandes catégories: les activités des services de renseignements étrangers, le terrorisme politique et la subversion des institutions démocratiques. Elle pense également que les organismes chargés de veiller à l'application des lois ne peuvent, à eux seuls, répondre à de telles menaces. Toute tentative vraiment sérieuse pour assurer la sécurité doit disposer de renseignements préalables, que seul un service du renseignement de sécurité distinct est en mesure de fournir.

7 Il y a lieu de noter qu'aucun des témoins n'a mis en doute la nécessité d'un tel service, bien qu'ils diffèrent énormément d'opinion sur le mandat, les pouvoirs, la structure et l'emplacement de ce service. Même s'ils sont en profond désaccord sur l'importance et la gravité des menaces qui pèsent sur la sécurité du Canada, aucun d'eux,nous le répétons, n'a soutenu que ces menaces n'existaient pas, ou qu'elles étaient si anodines qu'il n'y avait pas lieu de les prendre au sérieux. Le débat auquel le projet de loi C-157 a donné lieu devant le

require no significant response. The debate before the Committee on Bill C-157 demonstrated implicit acceptance of most of the basic principles enunciated in this area by the Mackenzie and McDonald Commissions. Accordingly, the Committee has found that the need for a security intelligence capacity has been demonstrated. What must be addressed is the extent and configuration of that capacity.

2. Jurisdiction

8 The issue of jurisdiction, at least in relation to the establishment and operation of a security intelligence agency, is clear and easily disposed of. The Committee believes that legislative authority in this area clearly resides with the federal government. Ensuring the security of the collectivity is a matter of national importance, and is a distinct subject-matter which does not fall within provincial jurisdiction. Federal authority in the areas of national defence, criminal law and procedure, and "peace, order and good government" all buttress the claim that only the federal government has the jurisdiction to establish an agency with the scope and powers as that contemplated by Bill C-157. No witness seriously challenged federal competence in this area. This is not to deny the provinces a role in security matters; but merely to assert that only the federal government can bring into existence and maintain an agency of this kind.

9 While federal primacy in this area is, in our opinion, beyond dispute, what is less clear is the question of the limits of that competence. Several witnesses, in particular representatives of the provincial law officers of the Crown, have challenged the attempt in Part IV of the Bill to potentially exclude the provinces from participation in the prosecution of security-related offences, and to give the RCMP "primary responsibility" for police work in relation to such offences. This matter will be dealt with in that part of this report which discusses Part IV, the proposed *Security Offences Act*.

10 A final issue involving the question of jurisdiction has to do with the effect which the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* may have on Bill C-157. Some witnesses who appeared before the Committee contended that several provisions of the Bill constitute *prima facie* infringements of fundamental freedoms and legal rights which are guaranteed by the *Charter*, such as freedom of thought, belief, opinion and expression; freedom of peaceful assembly and association; the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice; and the right to be secure against unreasonable search and seizure. Other witnesses went further and declared that the whole thrust of the Bill was inconsistent with the spirit of the *Charter*.

11 It would be difficult to disagree with the contention that some of the provisions of Bill C-157 may, without consideration of the question of reasonable limits, be construed as infringing on some *Charter* rights. Indeed, any effective security intelligence agency will require the use of extraordinary powers which have the potential for conflict with civil liberties. But the Committee disagrees with those who contend that a

Comité équivaut en fait à une reconnaissance implicite de la plupart des principes fondamentaux qui ont été énoncés dans ce domaine par les Commissions Mackenzie et McDonald. C'est pourquoi le Comité estime que la nécessité d'un service du renseignement de sécurité ne fait plus de doute. Ce qui reste à établir, donc, c'est l'ampleur et la composition de ce service.

2. La compétence

8 La question de la compétence, du moins en ce qui concerne l'établissement et le fonctionnement d'un service du renseignement de sécurité, est très claire et peut aisément être réglée. Le Comité pense, en effet, que le pouvoir législatif en ce domaine appartient nettement au gouvernement fédéral. La protection de la sécurité d'une collectivité a une portée nationale et constitue un domaine précis qui ne relève pas des provinces. Les pouvoirs du gouvernement fédéral en matière de défense nationale, de droit et de procédure criminels, et «de paix, d'ordre et de bon gouvernement», consolident la thèse voulant qu'il soit seul compétent pour instituer un service ayant l'ampleur et les pouvoirs envisagés dans le projet de loi C-157. Aucun témoin n'a vraiment contesté la compétence du fédéral en ce domaine. Cela ne signifie pas que les provinces n'aient aucun rôle à jouer en matière de sécurité, mais simplement que le gouvernement fédéral est le seul à pouvoir créer un organisme de cette nature et à en assurer le fonctionnement.

9 Bien que cette primauté du fédéral soit, à notre avis, incontestable, les limites de sa compétence sont loin d'être aussi claires. Plusieurs témoins, notamment certaines instances juridiques provinciales, s'en sont pris aux dispositions de la Partie IV du projet de loi qui risquent d'exclure les provinces de toutes poursuites pour des infractions en matière de sécurité, et d'accorder à la GRC la «responsabilité première» du travail policier relatif à ces actes. Nous aborderons ce point dans la section de notre rapport qui traite de la Partie IV, à savoir la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*.

10 Un dernier problème que pose la question de compétence est celui de l'effet qu'aurait la *Charte canadienne des droits et libertés* sur le projet de loi C-157. Certains témoins ont soutenu que plusieurs dispositions du projet de loi semblent de prime abord enfreindre les libertés et droits fondamentaux garantis par la *Charte*, tels que la liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, la liberté de réunion et d'association pacifiques, le droit à la vie, la liberté et la sécurité de la personne et le droit de ne pas en être privé, si ce n'est conformément aux principes de la justice naturelle, et le droit à la sécurité contre toute fouille et saisie déraisonnables. D'autres témoins sont même allés jusqu'à dire que toute l'orientation de ce projet de loi était contraire à l'esprit de la *Charte*.

11 Il serait difficile de nier que certaines dispositions du projet de loi C-157 peuvent, indépendamment de la question des limites raisonnables, être interprétées comme étant des empiètements à certains droits prévus par la *Charte*. En effet, un service du renseignement de sécurité efficace devra jouir de pouvoirs extraordinaires qui peuvent entrer en conflit avec les libertés civiles. Mais le Comité n'est pas d'accord avec ceux qui soutiennent qu'une loi créant un service du renseignement

statute establishing a security intelligence agency is fundamentally incompatible with the *Charter*. The fact that an attempt is being made to legislate in this area is, we think, a clear indication that the government recognizes the need for effective limits, control and review of our security intelligence capacity.

12 With respect to the particular question of the constitutionality of certain elements of the Bill, the Committee takes the position that any detailed discussion of the *Charter* would, of necessity, be highly speculative. The Committee is, however, confident that a Bill amended as recommended in this report would be compatible with the *Charter*, and that whatever infringements of rights and freedoms which may result could be considered "reasonable limits ... as can be demonstrably justified in a free and democratic society."

3. The distinction between law enforcement and security intelligence operations

13 Once it is accepted that a distinct security intelligence capacity is required, cognizance must be taken of the fundamental differences between a system established for enforcement of the law, and a system established for the protection of security. There are similarities between such systems, and a distinct area of overlap in which the interests of a police force in certain crimes against the state, or against particular individuals, are identical to the interests of a security intelligence agency.

14 But the differences are considerable. Law enforcement is essentially reactive. While there is an element of information-gathering and prevention in law enforcement, on the whole it takes place after the commission of a distinct criminal offence. The protection of security relies less on reaction to events; it seeks advance warning of security threats, and is not necessarily concerned with breaches of the law. Considerable publicity accompanies and is an essential part of the enforcement of the law. Security intelligence work requires secrecy. Law enforcement is "result-oriented", emphasizing apprehension and adjudication, and the players in the system — police, prosecutors, defence counsel, and the judiciary — operate with a high degree of autonomy. Security intelligence is, in contrast, "information-oriented". Participants have a much less clearly defined role, and direction and control within a hierarchical structure are vital. Finally, law enforcement is a virtually "closed" system with finite limits — commission, detection, apprehension, adjudication. Security intelligence operations are much more open-ended. The emphasis is on investigation, analysis, and the formulation of intelligence.

15 The differences between law enforcement and the protection of security have profound implications for several aspects of a security intelligence régime. They can have effect on many questions of policy, such as how much power or freedom of action a person employed in a security agency should have; or obversely, how much protection a person who is the object of investigation can have in light of the differences

de sécurité est, de par sa nature même, incompatible avec la *Charte*. Bien au contraire, le fait que le gouvernement cherche à légiférer dans ce domaine indique très clairement, à notre avis, qu'il reconnaît le besoin de limiter, de contrôler et de surveiller efficacement un tel service de sécurité.

12 En ce qui concerne plus particulièrement la constitutionnalité de certains aspects du projet de loi, le Comité est d'avis que toute discussion détaillée de la *Charte* serait nécessairement très théorique. Il est cependant confiant que le projet de loi, s'il est modifié selon les recommandations de ce rapport, sera compatible avec la *Charte*, et que tout empiètement sur les droits et libertés serait restreint à «des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique».

3. La distinction entre l'application des lois et les activités relatives aux renseignements de sécurité

13 Une fois qu'on a admis la nécessité d'un service spécial du renseignement de sécurité, il faut bien expliquer les différences fondamentales qui existent entre les organismes d'application des lois et un service établi pour protéger la sécurité. Ces deux entités se ressemblent et, dans certains domaines, se chevauchent, par exemple lorsqu'une force policière s'intéresse, en même temps que le service du renseignement de sécurité, à certains crimes commis contre l'État ou contre des individus.

14 Mais les deux entités diffèrent considérablement l'une de l'autre. L'application des lois est une activité réactive qui, si elle n'exclut pas la collecte de renseignements et des mesures de prévention, n'intervient, dans l'ensemble, qu'après la perpétration d'un acte criminel précis. La protection de la sécurité ne se contente pas simplement de réagir aux événements, elle vise à détecter à l'avance les menaces à la sécurité et ne s'intéresse pas nécessairement aux infractions à la loi. Une publicité considérable accompagne les activités visant à faire respecter la loi et en fait même essentiellement partie. Le travail du renseignement de sécurité, à l'inverse, exige le secret. Faire respecter la loi est une activité «qui cherche des résultats», notamment l'appréhension et le jugement du coupable, les «intervenants» du système — policiers, procureurs, avocats de la défense et juges — jouissant d'une très grande autonomie d'action. Le renseignement de sécurité est, tout au contraire, «tourné vers l'information». Le rôle des intervenants est beaucoup moins clairement défini et la direction et le contrôle dans un cadre hiérarchique sont absolument nécessaires. Enfin, faire respecter la loi est une activité qui se déroule pratiquement en «vase clos» et dans des limites bien définies — perpétration, enquête, appréhension, jugement. Les opérations du renseignement de sécurité sont beaucoup moins délimitées: l'accent est mis sur l'enquête, l'analyse et l'énoncé de renseignements.

15 Les différences entre ces deux domaines d'activité ont de profondes répercussions sur les divers aspects d'un organisme de sécurité. Elles peuvent influer sur un grand nombre de questions de portée générale, comme celle de savoir quelle doit être la liberté ou le pouvoir d'action d'une personne employée dans un service de sécurité; ou, inversement, de quelle protection peut jouir une personne qui fait l'objet d'une

between operational means and investigative ends. An investigation related to security can have severe consequences on a person's life. Thus the question of control and accountability becomes important, because there is no impartial adjudication by a third party of the appropriateness of an investigation. Since it is so open-ended and confidential in nature, security intelligence work requires a close and thorough system of control, direction and review, in which political responsibility plays a large part. Such close direction is incompatible with our traditional notions of law enforcement.

16 The distinction between law enforcement and the protection of security is one which should be kept in mind throughout our analysis of the subject-matter of the Bill. It forms a large part of the basis for several recommendations which are made.

4. Civilianization

17 The foregoing discussion of the distinction between law enforcement and the protection of security leads logically to consideration of one of the major and fundamental changes proposed in Bill C-157. That is the separation of the security intelligence function from the RCMP, and the establishment of a civilian agency.

18 The witnesses who have appeared before the Committee have forcefully presented the arguments on both sides of the civilianization issue. While conceding that some of the arguments for retaining the Security Service within the RCMP are valid, a majority of the Committee is strongly of the opinion that it is necessary to proceed as proposed in the Bill and establish a civilian agency. One member of the Committee, Senator Kelly, disagrees. He maintains that the RCMP should retain the security function, but is otherwise in accord with the Committee as to the rest of this report.

19 In coming to this conclusion, we have been influenced by the findings of the Mackenzie and McDonald Commissions, which both proposed a civilian agency. Those findings were emphasized by several witnesses. There is a need for a fundamental re-orientation of management of security intelligence, extending from control of operations to the relationship of the service to government. The RCMP has, in the past, proved to be extremely resistant to such changes. It may be impossible (and undesirable) to impose such controls on a police organization. In addition, there is a need for a new type of recruit, with a different outlook and education. Analytical and assessment skills must be greatly increased. The RCMP recruitment system has, and continues to produce excellent policemen, but we subscribe to the view that, to a critical and substantial extent, security work requires individuals with a different background. Furthermore, the relationship between the government and the agency must be very close, and the agency must be stringently monitored and reviewed by third parties. Such a relationship would be neither appropriate nor possible with a police force. At present, the Commissioner of the RCMP consults with the Solicitor General in two capacities, as head of both a police and a security organization.

enquête, compte tenu de la différence entre les moyens opérationnels et les fins de l'enquête. Une enquête de sécurité peut avoir des conséquences graves sur la vie d'une personne. D'où l'importance que revêtent le contrôle et l'obligation de rendre compte, en l'absence d'une tierce partie capable de juger de façon impartiale du bien-fondé d'une enquête. Puisque la collecte des renseignements de sécurité est si confidentielle et si indéterminée, elle doit être soumise à un appareil complet et strict de contrôle, de direction et d'examen, où la responsabilité politique occupe une large place. Or, une surveillance si serrée est incompatible avec l'idée que nous nous faisons d'habitude des organismes chargés de faire respecter la loi.

16 Comme la distinction entre la notion d'application de la loi et celle de protection de la sécurité sert de fondement à plusieurs de nos recommandations, il faudra la garder présente à l'esprit tout au long de notre analyse du projet de loi à l'étude.

4. Un organisme à caractère civil

17 La discussion, objet du paragraphe précédent, nous conduit logiquement à examiner l'un des principaux changements proposés par le projet de loi C-157, à savoir la constitution d'un organisme civil du renseignement de sécurité, distinct de la GRC.

18 Les témoins que le Comité a entendus ont défendu avec une égale conviction le pour et le contre d'un tel organisme civil. Tout en concédant que certains arguments en faveur du maintien du service de sécurité à l'intérieur de la GRC sont valables, le Comité estime majoritairement qu'il vaut certainement mieux adopter la solution proposée dans le projet de loi, c'est-à-dire instituer un organisme civil. Le sénateur Kelly est en désaccord avec cette proposition. Il estime que la GRC devrait conserver cette fonction de sécurité mais se déclare en accord avec le Comité quant au reste de ce rapport.

19 Nous en sommes venus à cette conclusion sous l'influence des travaux des Commissions Mackenzie et McDonald, qui ont toutes deux préconisé un organisme civil. Plusieurs témoins ont également fait état de ces travaux. Il faut imprimer une toute nouvelle orientation à l'administration générale du renseignement de sécurité, allant du contrôle des opérations aux rapports de ce service avec le gouvernement. La GRC s'est, par le passé, résolument opposée à un tel changement. Il ne serait sans doute pas possible (ni souhaitable) de soumettre une organisation policière à de tels contrôles. Il faudrait par ailleurs recruter des agents différents, à l'esprit plus ouvert et mieux formés, et mettre l'accent sur les aptitudes à l'analyse et l'évaluation. Le système de recrutement de la GRC a produit, et continue de produire, d'excellents policiers, mais nous sommes d'avis que, dans une très large mesure, le travail de sécurité requiert du personnel ayant une formation différente. D'autre part, l'organisme de sécurité doit maintenir avec le gouvernement des rapports très étroits et faire l'objet d'une surveillance et d'un contrôle sévères par de tierces parties. De tels rapports ne seraient ni convenables ni possibles avec une force policière. En ce moment, le Commissaire de la GRC consulte le solliciteur général à deux titres: comme chef d'une

There is a great potential for confusion or mixture of those roles, to the disadvantage of the police, the security agency, and the system of ministerial responsibility and accountability. Finally, there is inherent in the combination of law enforcement and security duties the danger of the creation of what the McDonald Commission referred to as a "political police". Police forces must function with a high degree of autonomy. But such autonomy is incompatible with the strict process of control and review which must be exercised with respect to a security force.

20 We recognize, of course, that civilianization will not be a panacea. Considerable effort must be made to ensure that a precise mandate is prescribed and that effective controls are imposed on the agency. We also recognize that there will, inevitably, be difficulties in the transition to a civilian agency. For example, there is the danger of a loss of effective liaison with other agencies, and the concern that the agency might be more subject to penetration by foreign powers once removed from the RCMP. These are issues which must be addressed in the transition, but they do not, in our opinion, outweigh the benefits to be gained from the creation of the new agency. In this regard, it should be noted that, in its initial stages, the CSIS would be composed entirely of former RCMP Security Service employees, and that changes in personnel would be gradually introduced. This should alleviate many of the concerns as to the transition.

21 We also note that an RCMP role in security matters will continue to exist in areas having to do with security operations and the enforcement of the criminal law. A special branch of the force is to be established to deal with the CSIS for these purposes. Not least because of the useful check it will put on the CSIS, this is an important matter, and will require special attention during the establishment of the CSIS.

22 Before leaving this area, we would like to stress the fact that the creation of a new agency will not diminish or devalue the extremely important work of the RCMP. It should be recognized that some of the difficulties experienced in the past with the Security Service arose less from any inherent defect in the RCMP or its personnel, than from an unsatisfactory institutional framework and the undesirable mixture of police and security functions. We would hope that the creation of a new agency would introduce a welcome degree of certainty for the force. It is possible, however, that prolonged delay in the separation of the security function will affect the morale of the RCMP. The Committee is concerned about this possibility, and expresses the hope that the transition can be effected quickly, efficiently and with minimal disruption of RCMP activities so that the force can resume its policing functions with characteristic expertise, and maintain its undoubted prestige.

5. The security of the collectivity and individual rights

23 This matter is perhaps the most important to be considered when dealing with the subject-matter of the Bill. The

police et comme chef d'un organisme de sécurité, ce qui peut conduire à toutes sortes de confusions ou de mélanges de rôles au détriment de la police, de l'agence de sécurité et du système de la responsabilité et de l'imputabilité ministérielle. Enfin le fait de fusionner un organisme d'application des lois à un service de sécurité comporte un danger inhérent auquel la Commission McDonald a fait allusion en parlant d'une «police politique». Les forces policières doivent opérer de façon très autonome, ce qui est incompatible avec le processus strict de contrôle et de révision dont s'accompagnent nécessairement les activités d'un service de sécurité.

20 Nous reconnaissons, bien sûr, que la constitution d'un organisme civil ne sera pas une panacée. Il faudra s'efforcer de préciser le plus exactement possible le mandat de cet organisme et de le soumettre à des contrôles effectifs. Nous sommes également conscients que la transition à un organisme civil sera inévitablement source de problèmes. Le Service en question risque, par exemple, de ne plus avoir de contacts réels avec d'autres organismes et pourrait être sujet au noyautage par des puissances étrangères une fois séparé de la GRC. Ce sont là des difficultés qu'il faudra résoudre durant la période de transition, mais nous estimons qu'elles ne font pas contrepoids aux avantages que présente un nouvel organisme civil. À cet égard, il convient de noter qu'à ses débuts, le SCRS serait entièrement composé d'anciens membres du service de sécurité de la GRC et qu'au regard du personnel,les changements n'interviendront que petit à petit. On apaiserait ainsi un grand nombre des inquiétudes que soulève la période de transition.

21 Nous tenons d'ailleurs à souligner que la GRC continuera à jouer un rôle dans des domaines ayant un rapport avec les fonctions de sécurité et l'application des lois criminelles. À cette fin, une direction spéciale de la GRC sera créée pour s'occuper du SCRS. Vu le contrôle opportun qu'elle exercera, entre autres, sur le SCRS, il s'agit d'une question importante qui exigera une attention particulière au moment de la mise sur pied du SCRS.

22 Avant de passer à autre chose, le Comité voudrait insister sur le fait que la création d'un nouvel organisme ne diminuera ni ne dévalorisera en rien le travail de tout premier ordre qu'accomplit la GRC. Il faudrait reconnaître que certaines difficultés que le Service de sécurité a connues dans le passé résultent moins d'une quelconque lacune inhérente à la GRC ou à son personnel, que de son cadre institutionnel et de la fusion malencontreuse des fonctions de police et de sécurité. Nous voulons espérer que la création d'un nouvel organisme lèvera, heureusement, toute incertitude quant au rôle de la GRC. Il est possible, cependant, que la prolongation du délai de séparation de ces deux fonctions affecte le moral de la GRC. Cette éventualité inquiète le Comité qui espère que la transition pourra s'effectuer rapidement et sans bavures, et qu'elle dérangera le moins possible le fonctionnement de la GRC afin que celle-ci puisse se consacrer à sa fonction policière avec la compétence qu'on lui connaît, et qu'elle maintienne son prestige indéniable.

5. La sécurité de la collectivité et les droits individuels

23 La plus importante question qu'il y aurait lieu de considérer dans l'étude du projet de loi C-157 est celle de la

need to balance collective security — the safety of the state and its institutions from threats of espionage, terrorism and subversion — with individual rights to privacy, to dissent, to be politically active and to hold and express unpopular or radical opinions is a challenge to be faced in the establishment of a security intelligence system. There is a very basic tension between the concepts of collective and individual security, and it must be addressed at virtually every stage of the formation and operation of a security intelligence agency. To a significant degree, it must be noted, individual rights depend upon maintenance of collective security. Both ends are desirable, but they also make competing demands on the institutions of a democratic state. Either end, by itself, could be easily attained, but at great expense to the other. The crucial task is to arrive at an appropriate balance of the two.

24 The *raison d'être* of a security intelligence agency is the preservation of a free and democratic state in which individual liberty can be maintained. Thus, the degree to which such an agency impinges unjustifiably on freedom is a measure of its failure. The McDonald Commission expressed this concern as follows:

> Canada must meet both the requirements of security and the requirements of democracy: we must never forget that the fundamental purpose of the former is to secure the latter. Those who seek to subvert Canada's democratic institutions would realize an ironic victory if Canadians were to permit their governors to violate the requisites of democracy in the course of protecting them from its opponents.

25 It is with these matters in mind that the Committee has approached its analysis of the Bill. A credible and effective security intelligence agency does need to have some extraordinary powers, and does need to collect and analyze information in a way which may infringe on the civil liberties of some. But it must also be strictly controlled, and have no more power than is necessary to accomplish its objectives, which must in turn not exceed what is necessary for the protection of the security of Canada. As in our discussion of the *Charter* above, we submit that any limitations on rights and freedoms caused by a security intelligence agency must be reasonable, within section 1 of the *Charter*.

26 The Committee thus makes a number of recommendations which, in its opinion, would lead to a more appropriate balance between collective and individual security. The Committee acknowledges the fact that striking such a balance is a difficult endeavour. It hopes that this report will be of assistance in the final formulation of legislation in this area.

sécurité de la collectivité et des droits individuels. Il faut en effet trouver un équilibre entre la sécurité de la collectivité — protection de l'État et de ses institutions contre les menaces d'espionnage, de terrorisme et de subversion — et le droit de l'individu à la vie privée, à son droit de différer d'opinion, de s'engager en politique, de défendre et d'exprimer des idées impopulaires ou radicales. Voilà le défi que pose la création d'un service du renseignement de sécurité. Il existe en réalité un antagonisme fondamental entre les deux notions de sécurité collective et individuelle, qu'il faut chercher à concilier pratiquement à toutes les étapes de la formation et du fonctionnement d'un organisme de sécurité. Notons que les droits individuels dépendent, dans une large mesure, de ceux de la collectivité. Ces objectifs antinomiques sont tous deux légitimes dans une société démocratique. Il serait facile de n'en atteindre qu'un seul, mais au grand détriment de l'autre. Il est donc essentiel d'arriver à les équilibrer.

24 Un service du renseignement de sécurité n'a d'autre raison d'être que de préserver le caractère libre et démocratique de la société pour favoriser l'épanouissement de la liberté individuelle. Dans la mesure donc où cet organisme empiète sans raison sur la liberté, il faillit à sa tâche. La Commission McDonald a exprimé cette idée en ces termes:

> Le Canada doit respecter à la fois les exigences de la sécurité et celles de la démocratie: n'oublions pas que l'objectif fondamental de la première est de protéger la seconde. Les Canadiens feraient ni plus ni moins le jeu de ceux qui cherchent à renverser nos institutions démocratiques, s'ils laissaient leurs dirigeants fouler aux pieds les valeurs démocratiques en tentant de les protéger contre leurs ennemis.

25 C'est dans cet état d'esprit que le Comité a abordé son étude du projet de loi. Un service du renseignement de sécurité doit, pour être crédible et efficace, jouir de pouvoirs extraordinaires et être en mesure de recueillir et d'analyser de l'information en empiétant parfois sur les libertés civiles des uns ou des autres. Mais il doit aussi être assujetti à des contrôles sévères et ne pas disposer de plus de pouvoirs qu'il ne lui en faut pour atteindre ses objectifs, qui doivent eux-mêmes se limiter à ce qui est requis pour assurer la sécurité du Canada. Comme nous l'avons déjà dit ci-dessus à propos de la *Charte*, nous estimons que les droits et libertés ne peuvent être enfreints par un Service du renseignement de sécurité que dans des limites raisonnables et dans le respect de l'article 1 de la *Charte*.

26 Le Comité fait donc un certain nombre de recommandations qui, à son avis, conduiraient à un meilleur équilibre des besoins en matière de sécurité collective et individuelle. Il reconnaît que cet équilibre n'est pas facile à établir et espère que son rapport aidera les rédacteurs de la loi à trouver une version qui convienne à cette fin.

AN ANALYSIS OF THE SUBJECT-MATTER OF BILL C-157

27 Bill C-157 does provide a comprehensive framework for the establishment of a security intelligence agency. Its main structural elements are basically sound. The Committee does, however, recommend several adjustments, clarifications and additions, which it submits to improve the proposed legislation. This report will adopt a functional approach, rather than a clause by clause analysis, in order to facilitate a clear understanding of the rationale for its proposals. Accordingly, we will commence with an analysis of the mandate and functions of the CSIS. The report will then proceed to a discussion of: the powers and immunities of employees; management, control and responsibility for the agency; monitoring and review of operations; and other matters not subsumed within the foregoing. The analysis will conclude with a discussion of Part IV of the Bill — the proposed *Security Offences Act*.

1. The mandate and functions of the CSIS

a) The primary function and mandate

28 What might be termed the "primary function" of the proposed agency is to be found in s. 14(1) of the Bill:

> The Service shall collect, by investigation or otherwise, and analyse and retain information and intelligence respecting activities that may on reasonable grounds be suspected of constituting threats to the security of Canada and, in relation thereto, shall report to and advise the Government of Canada.

This subsection, on its face, is unobjectionable. It sets out clearly what the principal activity of any security intelligence agency should be: investigation, analysis and the retention of information and intelligence on security threats. This, of course, then leads to a very important question, the answer to which is crucial to the scope of the agency's power: what constitutes "threats to the security of Canada"? In brief, how is the agency's mandate to be defined?

29 Before addressing this question, however, the Committee feels that it would be useful to stipulate an immediate limitation on the primary function in section 14. It has in mind what the McDonald Commission recommended, and what several witnesses endorsed: that there be included in the statute words which would indicate that the agency's mandate should not be given an overly expansive interpretation. The McDonald Commission suggested, in part, the following:

> that the legislation establishing Canada's security intelligence agency contain a clause indicating that the agency's work should be limited to what is strictly necessary for the purpose of protecting the security of Canada ... (Recommendation 4, p. 443, *Second Report*)

ANALYSE DE LA TENEUR DU PROJET DE LOI C-157

27 Le projet de loi C-157 propose un cadre général pour la création d'un Service du renseignement de sécurité. Sa teneur est, dans les grandes lignes, bien fondée. Désireux d'en améliorer le contenu, le Comité recommande cependant un certain nombre de modifications, de précisions et d'additions. Pour aider le lecteur à comprendre nos motifs, notre rapport n'offre pas une analyse article par article du texte de loi, mais adopte une approche plus fonctionnelle. C'est pourquoi, nous commençons par examiner le mandat et les fonctions du SCRS, pour passer ensuite à la discussion des pouvoirs et immunités des employés, de l'administration, du contrôle et de la responsabilité au regard du Service, des activités de surveillance et de contrôle et d'autres questions connexes. Notre étude se termine par une discussion de la Partie IV du projet de *loi sur les infractions en matière de sécurité*.

1. Le mandat et les fonctions du SCRS

a) Le mandat et la fonction première

28 Le paragraphe 14(1) du projet de loi énonce ce qu'on pourrait considérer comme la «première fonction» du Service du renseignement de sécurité:

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

À première vue, il n'y aurait rien à redire à ce paragraphe. Il énonce clairement l'activité principale d'un service du renseignement de sécurité, à savoir la collecte, l'analyse et la conservation de renseignements et d'informations sur les menaces envers la sécurité. Mais si l'on y regarde de plus près, aussitôt se pose une question capitale: que faut-il entendre par «menace envers la sécurité du Canada»? La réponse à cette question est, on s'en doute, cruciale en ce qui concerne l'ampleur des pouvoirs du Service. En d'autres termes, comment définir le mandat de ce Service?

29 Avant d'y répondre, le Comité estime qu'il serait tout d'abord utile d'imposer une limite à la fonction première prévue au paragraphe 14. Il n'oublie pas, en effet, ce que la Commission McDonald et plusieurs autres témoins ont recommandé, à savoir que le libellé de l'article relatif au mandat du Service soit tel qu'il ne puisse donner lieu à des interprétations trop larges. La Commission McDonald recommandait, entre autres, ce qui suit:

> Que la loi instituant le Service de renseignements pour la sécurité du Canada renferme une disposition portant que le travail du Service devrait se limiter à ce qui est strictement nécessaire pour protéger la sécurité du Canada... (Recommandation nº 4, *Deuxième rapport*, vol. 1, p. 465)

30 Adding words to this effect to s. 14(1) would, we believe, have a salutary effect on its interpretation. The recommendation in that Report also went on to include words which are found in s. 14(3) of the Bill.[1] The Committee is of the opinion that this formulation is also useful, but that it should be expressed affirmatively, and within the definition of security threats, as discussed below.

31 This, then, brings us back to the question of mandate. Section 2 contains the definition of "threats to the security of Canada". One cannot overstate the importance of this definition. It constitutes the basic limit on the agency's freedom of action. It will establish for the CSIS, its Director, and employees the fundamental standard for their activities. It will enter crucially into judicial determination of whether a particular intrusive investigative technique can be used. And it will provide a benchmark for assessment of agency activities by review bodies, and by the agency's political masters. It will not, however, create a crime or crimes.

32 Not surprisingly, the definition has received attention commensurate with its importance from witnesses and in submissions to the Committee. The Committee agrees with many of the criticisms made of the definition. We do believe, however, that the four elements of the definition — espionage and sabotage; foreign-influenced activities detrimental to Canada's interests; political violence; and subversion — establish appropriate parameters for the definition.

33 The first issue to be addressed with respect to the definition relates to the phrase "or any state allied or associated with Canada" in paragraphs (a) and (b).[2] The phrase would extend the scope of the mandate in relation to sabotage and espionage, and foreign-influenced activities to include the practise of such activities against such "allied" or "associated" states. The Committee agrees with those witnesses who contend that the phrase in question has the potential to unreasonably expand the agency's mandate. In particular, it finds the concept of "association" with other states to be unduly vague. As several witnesses have pointed out, this word could conceivably include all member states of the United Nations. It is true that the phrase is used in other federal statutes, notably the *Access to Information Act*, and the *Financial Administration Act*. But we do not believe that its use is appropriate for the purpose of defining threats to security.

34 The Committee recommends that the phrase be deleted from section two. In its place should be put reference

[1] Section 14(3) reads as follows:
Nothing in this Act authorizes the Service to investigate the affairs or activities of any person or group of persons solely on the basis of the participation by that person or group in lawful advocacy, protest or dissent.

[2] Paragraphs (a) and (b) of the definition:
(a) espionage or sabotage against Canada or any state allied or associated with Canada or activities directed toward or in support of such espionage or sabotage,
(b) foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada or any state allied or associated with Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person.

30 Il serait salutaire, aux fins d'interprétation, de modifier dans ce sens le paragraphe 14(1). Cette même Commission recommandait aussi, un peu plus loin, d'inclure certaines expressions qu'on retrouve au paragraphe 14(3) du projet de loi.[1] Le Comité est d'avis que cet énoncé est également bienvenu, mais qu'il devrait être formulé dans une proposition affirmative qui tienne compte de la définition des menaces envers la sécurité du Canada dont il est question ci-dessous.

31 Ce qui nous ramène à la question du mandat. L'article 2 propose une définition des «menaces envers la sécurité du Canada». On ne saurait exagérer l'importance de cette définition. C'est la limite fondamentale qu'on impose à la liberté d'action du Service. Elle précise les normes essentielles que le SCRS, son directeur et ses employés, doivent respecter dans l'exercice de leurs fonctions et jouera un rôle déterminant dans l'appréciation judiciaire du bien-fondé de telle ou telle technique d'enquête par intrusion. Elle servira également de point de référence pour l'évaluation des activités du Service par les organismes de surveillance et par les responsables politiques du Service. Cette définition ne crée cependant pas un nouveau crime ni une nouvelle catégorie de crimes.

32 Il n'est donc pas surprenant qu'elle ait retenu l'attention des témoins et ait été analysée dans les mémoires présentés au Comité. Tout en faisant siennes certaines critiques exprimées au sujet de cette disposition, le Comité en endosse néanmoins les quatre éléments, à savoir: espionnage et sabotage, activités d'origine étrangère préjudiciables aux intérêts du Canada, violence politique, et subversion — qui fournissent des paramètres convenant bien à la définition.

33 Le premier point de discussion a trait au membre de phrase suivant: «ou à ceux des États alliés ou associés avec lui [le Canada]», qui figure aux alinéas *a*) et *b*).[2] Cette expression habiliterait le Service, en ce qui concerne le sabotage, l'espionnage, et les activités d'origine étrangère, à s'occuper aussi des activités qui visent ces «alliés» ou États «associés». Le Comité partage l'avis des témoins voulant que cette phrase risque d'élargir démesurément le mandat du Service. Il estime notamment que la notion d'«association» à d'autres États est beaucoup trop vague. Comme l'ont souligné plusieurs témoins, ce terme pourrait, à la limite, inclure tous les pays membres des Nations unies. S'il est vrai qu'on le retrouve dans d'autres lois fédérales, notamment dans la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur l'administration financière*, nous estimons qu'il n'y a pas lieu de l'utiliser pour définir les menaces envers la sécurité.

34 Le Comité recommande donc que cette phrase de l'article 2 soit remplacée par la notion de préjudice aux intérêts

[1] Le paragraphe 14(3) s'énonce ainsi:
La présente loi n'autorise pas le Service à enquêter sur une personne ou un groupe de personnes pour le seul motif de leur participation à des activités législatives de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord.

[2] Les alinéas *a*) et *b*) s'énoncent ainsi:
a) L'espionnage et le sabotage contre le Canada ou un État allié ou associé avec lui et les activités qui visent à les favoriser;
b) Les activités d'origine étrangère qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts ou à ceux des États alliés ou associés avec lui et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers qui que ce soit.

to detriment to the interests of Canada. Thus, in paragraph (a), espionage and sabotage would constitute a threat if directed against Canada, or if those activities are otherwise detrimental to the interests of Canada. This would allow a particular analysis of whether any given act of espionage against another state should be a concern of the CSIS. Paragraph (b) already contains the phrase recommended, and thus the reference to association and alliance is surplusage. Beyond the offending phrase, the Committee finds paragraphs (a) and (b) to be acceptable.

35 Paragraph (c) deals with political violence.[3] It appears to be primarily directed against terrorism. No witness objected to the inclusion of such activity in the definition. Concern was expressed, however, with the scope of this definition. It includes activities directed toward or in support of "the threat or use of violence ... for the purpose of achieving a political objective ...". It is argued that this wording would not only catch acts of terrorism, but also relatively minor acts with political overtones. The typical example given was the throwing of a tomato at a political figure. This can be characterized as "violent" activity with a political objective, but should it attract the attention of the CSIS? Since there is no qualification of the word "violence" in paragraph (c), a political tomato-thrower might well fall within its scope. The quite similar definition recommended by the McDonald Commission would have qualified the word "violence" with the adjective "serious". The Committee was urged by several witnesses to incorporate that word in paragraph (c).

36 The Committee appreciates the intent of this criticism, and agrees that minor acts of political violence should not be a great concern of the CSIS. But it does not agree that this difficulty would be resolved by adding the word "serious" to the definition. The word is so vague and susceptible of various interpretation that it would further confuse the issue.

37 The Committee believes that the problem can be dealt with otherwise. First, the addition of the qualifying words to s. 14, limiting the agency to what is strictly necessary to protect Canada's security (described above) would assist in excluding innocuous conduct. Second, the limitation added to s. 2 itself to protect lawful advocacy, protest or dissent, described below, would further restrict the CSIS. Finally, the adjustments suggested to s. 22, dealing with warrants (also described below) would further insulate minor political violence from the use of intrusive investigative techniques by the CSIS. But beyond these further limitations, the Committee believes that even minor political violence could be a concern of the CSIS, even if not the subject of its full investigative powers. In this regard, the tomato-throwing example is not particularly apt; but no less harmless conduct, closer to "serious" violence, might in particular circumstances constitute activities that have the potential to be threatening, or are

[3] Paragraph (c) of the definition:
(c) activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state.

du Canada. Ainsi, à l'alinéa *a*), les activités d'espionnage et de sabotage constitueraient une menace, dès lors qu'elles sont dirigées contre le Canada ou qu'elles sont autrement préjudiciables à ses intérêts, ce qui permettrait d'établir si un acte d'espionnage contre un autre pays devrait ou non intéresser le SCRS. L'alinéa *b*) contient déjà la phrase recommandée, d'où l'inutilité d'y faire mention des États associés et alliés. Cette phrase lacunaire mise à part, le Comité trouve acceptables les alinéas *a*) et *b*).

35 L'alinéa *c*) porte sur la violence politique[3] et semble viser essentiellement le terrorisme. Aucun témoin ne s'est opposé à l'inclusion de ce genre d'activité, mais on s'est cependant demandé si la définition elle-même n'était pas trop large, puisqu'elle inclut toutes les activités qui visent «à favoriser l'usage de la violence ou de menaces de violence...dans le but d'atteindre un objectif politique...» D'aucuns ont soutenu que cet alinéa s'appliquerait non seulement à des actes de terrorisme, mais également à des actes beaucoup moins graves à coloration politique, par exemple au fait de jeter une tomate à la face d'un personnage politique. Cet acte peut être qualifié de «violence» à caractère politique, mais le SCRS devrait-il s'y intéresser? Puisque le sens du mot «violence» n'est pas précisé à l'alinéa *c*), une personne qui jette des tomates pour exprimer ses convictions politiques pourrait être visée par ce terme. La définition très semblable recommandée par la Commission McDonald ajoute au mot «violence» l'adjectif «grave». Plusieurs témoins ont exhorté le Comité à inclure ce mot à l'alinéa *c*).

36 Le Comité comprend parfaitement le sens de ces critiques et convient que les actes mineurs de violence politique ne devraient pas vraiment préoccuper le SCRS. Mais il n'est pas d'avis qu'il suffirait d'ajouter l'épithète «grave» à la définition pour écarter cette difficulté. Ce mot, qui est lui-même très vague et susceptible de diverses interprétations, ne ferait au contraire qu'ajouter à la confusion.

37 À son avis, le probème peut être résolu autrement. Tout d'abord, en ajoutant à l'article 14 le qualificatif ci-dessus afin de limiter l'activité du Service à ce qui est strictement nécessaire à la protection de la sécurité du Canada (comme on l'a énoncé plus haut), ce qui permettrait d'exclure les comportements anodins; deuxièmement, en imposant à l'article lui-même les limites dont il est question ci-dessous à savoir le droit de défendre une cause, de protester ou de manifester en désaccord, ce qui restreindrait également les activités du SCRS; enfin, en adoptant les modifications proposées pour l'article 22 qui traite des mandats (voir un peu plus loin), et qui mettraient la violence politique sans gravité à l'abri des enquêtes par intrusion de la part du SCRS. Au-delà de ces limitations, le Comité estime que même la violence politique sans gravité peut intéresser le Service de sécurité, même si elle ne doit pas faire l'objet de ses pleins pouvoirs d'enquête. À cet égard, l'exemple de l'individu qui jette des tomates n'est pas tellement

[3] L'alinéa *c*) s'énonce ainsi:
c) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger.

incipient terrorism. We would not want to restrict the CSIS unduly at such a stage.

38 The final element in the definition is paragraph (d) which has been generally described as the "subversion" definition. This is perhaps the most difficult part of the definition of threats to deal with, because the activities it describes come closest to legitimate protest, dissent and advocacy. Indeed, it was suggested by some witnesses that subversion should not be a concern of the CSIS at all, specifically because it is so hard to distinguish from legitimate activities. The Committee does not agree with this approach. Even though the limits of subversion are hard to define, it can represent a threat to the security of the state. A state should be in a position to protect itself from illegitimate attempts to weaken its institutions. Having taken this position, however, the Committee believes it is necessary to tighten up the definition.

39 Paragraph (d) has reference to activities directed against the "constitutionally established system of government in Canada".[4] In its definition of "revolutionary subversion", the McDonald Commission referred to the "democratic" system of government. It was urged by several witnesses that the Committee adopt that formulation. We decline to do so, because the word "democratic" is too vague for this purpose. The Committee should not be taken as saying that we do not know what democracy means, in the popular sense. But for the purposes of a statutory definition, the word lacks clarity. Any word that has been used to describe political systems as diverse as those of Canada and, say, Albania, is too elastic to be used in such a critical statutory definition. Since there is no universally accepted concept of what inheres in democracy, using that term could actually have the effect of widening the scope of paragraph (d). The Committee would prefer to temper the perceived rigour of that paragraph in other ways.

40 Paragraph (d) has two arms. The first is "activities directed toward undermining by covert unlawful acts" the constitutionally established system. This part is unobjectionable. The second arm refers to "activities ... directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of the constitutionally established system." The Committee finds itself in agreement with some of the criticism directed at this part of the subversion definition. "Destruction" and "overthrow" do not necessarily include within their ambit violent or disruptive conduct. Thus it would be open for the CSIS under paragraph (d) to investigate the activities of a peaceful, legal political party, for example, which seeks to alter Canada's constitutional system. This would not be acceptable. Accordingly, the Committee would modify this second arm of paragraph (d) by including reference to destruction or overthrow "by violence". Peaceful and lawful agitation for constitutional change should not be considered a threat to the security of Canada.

[4] Paragraph (d) of the definition:

(d) activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of, the constitutionally established system of government in Canada.

bien choisi, car il y a d'autres conduites moins inoffensives, qui se rapprochent davantage d'une violence «grave» et qui peuvent, dans des circonstances particulières, constituer une menace ou une forme larvée de terrorisme. Nous ne voudrions pas trop restreindre, à ce stade, le champ d'action du SCRS.

38 Le dernier élément de la définition est l'alinéa *d*) qui, de l'avis général, s'attache essentiellement à la notion de «subversion». C'est probablement la partie la plus délicate de la définition des menaces, puisque les activités visées se rapprochent le plus des actes licites de protestation, de manifestation de désaccord ou de défense d'une cause. Certains témoins ont même suggéré que le SCRS ne devrait pas s'occuper du tout de la subversion, notamment parce qu'il est si difficile de la distinguer des activités licites. Le Comité n'est pas de cet avis. Bien qu'elle soit effectivement difficile à délimiter, la subversion peut réellement constituer une menace à la sécurité de l'État qui, lui, devrait être en mesure de se protéger contre toute initiative illicite visant à affaiblir ses institutions. Cela dit, le Comité estime qu'il est nécessaire de resserrer cette définition.

39 L'alinéa *d*) parle des actions dirigées contre le «régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada».[4] En définissant la «subversion révolutionnaire», la Commission McDonald se référait au régime de gouvernement «démocratique». Plusieurs témoins ont demandé avec insistance que le Comité adopte cette formulation. Nous nous y opposons à cause du sens trop vague du mot «démocratique». Il ne faudrait pas en inférer que le Comité ignore l'acception générale du terme «démocratie». Cependant, dans un contexte légal, ce mot doit être défini avec clarté. Tout vocable qui a pu être appliqué à des régimes politiques aussi différents l'un de l'autre que ceux du Canada et de l'Albanie, par exemple, est trop élastique pour qu'on puisse s'en servir dans un texte de loi aussi délicat que celui-ci. Puisqu'il n'existe pas de définition universelle de la démocratie, on risque, en utilisant ce terme, d'élargir en fait la portée de l'alinéa *d*). C'est pourquoi le Comité préférerait en modérer autrement les effets.

40 La définition de la subversion comporte deux volets: il y a d'abord «des activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper» le régime de gouvernement constitutionnellement établi. Nous ne trouvons rien à redire à cette partie de la définition. Il y a ensuite les activités «...dont le but immédiat ou ultime est [la] destruction ou [le] renversement» [du régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada]. Le Comité souscrit à certaines des critiques soulevées contre cette partie de la définition. La «destruction» ou le «renversement» n'incluent pas nécessairement des actions violentes ou perturbatrices. Le SCRS serait par conséquent habilité, en vertu de cet alinéa *d*), à enquêter sur les activités d'un parti politique pacifique et légal, qui cherche, par exemple, à modifier le régime constitutionnel du Canada. Ce serait inacceptable. C'est pourquoi le Comité modifierait la deuxième partie de l'alinéa *d*) pour préciser qu'il doit s'agir d'une destruction ou d'un renversement effectués «par des moyens violents». Les mouvements pacifiques et légaux qui cherchent à

[4] L'alinéa *d*) *s'énonce ainsi:*

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

41 It is at this point, after threats have been defined, that the Committee believes words similar to those in s. 14(3) of the Bill would be most effectively expressed. Thus, after describing the four types of threat, the definition in section 2 should go on to stipulate, clearly and affirmatively, that lawful advocacy, protest or dissent are to be beyond the investigative scope of the CSIS, unless carried on in conjunction with conduct which does otherwise constitute a threat.

42 A final suggestion which has been made to reduce the possible severity of the definition of subversion is to prohibit the use of intrusive investigative techniques against such a threat. This was proposed by the McDonald Commission. The Committee would see some merit in this suggestion if the definition of subversion were to remain as it is in the Bill. But the definition we suggest, which would apply only to covert unlawful acts or the use of violent means to destroy or overthrow the constitutionally established system, does not have the same breadth. In addition, the changes which we recommend to s. 22, concerning warrants, would further protect non-threatening activity. Thus, intrusive techniques could be used without a substantial risk of unduly interfering with legitimate activities.

43 One element of section 14 remains to be discussed. That is subsection (2) which states that:

> Nothing in this Act restricts the Service from remaining informed about the political, economic and social environment within Canada and matters affecting that environment.

This subsection was included, it appears, out of an abundance of caution — to prevent the argument being made that the CSIS could not go about collecting information from open, public sources without specific permission. The Committee feels that this fear is groundless, and that the functioning of the agency would not be hindered if the subsection were to be deleted entirely. There is nothing to prevent CSIS employees from becoming familiar with political, social and economic affairs in the public domain. Indeed, in order to provide cogent analysis of intelligence to the government this will be a necessity. But to include unnecessary words in a statute is to court mischief. An example of this is provided by a conjoint reading of ss. 14(2) and 22(1) of the Bill.[5] On a literal reading, the CSIS could request a warrant for the use of an intrusive investigative technique for the purpose of "remaining informed" about economic matters. The Committee doubts that such a reading was intended, and, indeed, officials who testified before the Committee indicated that it was not, and that s. 14 should have been specifically excepted from s. 22. Yet it is a possible reading of those sections.

[5] Section 22, discussed in greater detail below, governs the issuance of warrants for the use of certain investigative techniques.

modifier le régime contitutionnel ne devraient pas être considérés comme une menace à la sécurité du Canada.

41 Immédiatement après avoir défini les menaces il faudrait, de l'avis du Comité, reprendre les expressions qui figurent au paragraphe 14(3) du projet de loi. Ainsi, après la définition des quatre types de menaces, l'article 2 devrait stipuler, de façon affirmative, que la défense d'une cause, la protestation ou encore la manifestation d'un désaccord ne peuvent faire l'objet d'une enquête par le SCRS, à moins qu'elles n'aient lieu conjointement avec d'autres actes qui, eux, constituent une menace.

42 Une dernière suggestion a été faite pour atténuer la rigueur éventuelle de la définition du terme subversion; c'est celle d'interdire le recours à des techniques d'enquête par intrusion, pour faire échec à de telles menaces. C'est ce qu'avait déjà proposé la Commission McDonald. Le Comité verrait cette suggestion d'un assez bon oeil, si la définition de la subversion restait telle quelle, mais celle qu'il propose, et qui s'appliquerait uniquement aux activités cachées et illicites ou à la violence utilisée en vue de détruire ou de renverser le régime constitutionnellement établi, n'a pas la même portée. En outre, les amendements que nous proposons relativement à l'article 22 qui traite des mandats, protégeraient davantage encore les activités non menaçantes. Par conséquent, des techniques d'enquête par intrusion pourraient être utilisées sans risquer vraiment de se mêler aux activités légitimes.

43 Reste une dernière partie de l'article 14, à savoir le paragraphe (2) qui stipule ce qui suit:

> La présente loi n'a pas pour effet d'empêcher le Service de se tenir au courant de la conjoncture politique, économique et sociale du Canada et des événements qui peuvent influer sur celle-ci.

Ce paragraphe a été, semble-t-il, inclus par souci extrême de prudence — pour éviter qu'on empêche le Service de recueillir des informations de sources ouvertes et publiques sans en avoir eu l'autorisation expresse. Le Comité estime que cette crainte n'est pas fondée et que la suppression pure et simple de ce paragraphe ne nuirait pas au bon fonctionnement du Service. Rien, en effet, n'empêche les employés du SCRS de se tenir au courant des questions de conjoncture politique, sociale et économique du pays qui relèvent du domaine public. Bien au contraire, pour être en mesure d'offrir au gouvernement une analyse convaincante des renseignements, ils devront nécessairement être bien informés. Encombrer une loi de précisions inutiles, c'est courir après les difficultés. Il suffit, pour illustrer notre propos, de lire en parallèle les paragraphes 14(2) et 22(1) du projet de loi.[5] Si on les interprète au pied de la lettre, le SCRS pourrait requérir un mandat en vue d'utiliser des techniques d'enquête par intrusion dans le seul but de «se tenir au courant» de la conjoncture économique. Le Comité doute que le législateur ait eu cette intention. D'ailleurs les représentants officiels que le Comité a entendus ont confirmé qu'il n'en était rien et que l'article 14 aurait dû faire l'objet d'une exception précise à l'article 22. Cependant une interprétation de cette nature est possible.

[5] L'article 22 dont nous parlerons en détail plus loin, a trait à la délivrance de mandats autorisant certaines techniques d'enquête.

44 In summary, the Committee submits that the changes that we recommend to the primary function and mandate would sharpen the focus of the agency's activities and serve to better protect legitimate social and political activity while, at the same time, keep the government informed as to genuine threats to the security of Canada.

b) Security assessments

45 The provision of security assessments and advice relating to the security of Canada would be functions assigned to the CSIS by ss. 15-17 of Bill C-157. These are what might be termed "secondary" functions of the agency. But the CSIS would be the logical entity to perform such duties, which are necessary for the proper and secure operation of government institutions. The Committee is, on the whole, satisfied with the scope and content of these sections, subject to a few qualifications.

46 The Committee notes that no criteria for the performance of security assessments are provided in the Bill. Thus, Cabinet Directive 35 (which was made public by the McDonald Commission in 1978) would in all likelihood continue to govern assessments of loyalty and reliability of government employees. Assessments would not be limited, of course, to the criteria of threats to the security of Canada.

47 We find this to be entirely appropriate. But we would urge one adjustment. That is that Cabinet Directive 35, any amendments thereto, or any replacement of it should be transmitted to the Security Intelligence Review Committee (SIRC) which would be established under the proposed Act. The SIRC would review such material, and be in a position to report its opinion to the government as to the appropriateness or necessity of those assessment criteria. This would ensure that the assessment process comes under external scrutiny. Security assessment standards should also be made public. There is no reason why such matters should not be openly known and debated. (It should also be noted that the SIRC would have a further role in hearing complaints from individuals concerning security assessments. This is discussed below).

48 Three other matters should be dealt with. First, s. 15(2) would allow the CSIS to conclude agreements with, *inter alia*, any police force in Canada to provide such forces with security assessments.[6] The Committee believes that it

44 En résumé, le Comité pense que les modifications qu'il recommande concernant la fonction première et le mandat du Service, délimiteraient mieux le champ d'activité de celui-ci et protégeraient les activités sociales et politiques licites, tout en permettant au gouvernement d'être informé de tout ce qui peut menacer la sécurité du Canada.

b) Les évaluations de sécurité

45 Les articles 15 à 17 du projet de loi C-157 confient au SCRS la tâche de fournir à qui de droit des évaluations et des conseils en matière de sécurité. Il serait tout à fait logique que le Service remplisse ces fonctions qu'on pourrait appeler «secondaires» mais qui sont essentielles à la sécurité et à l'efficacité des opérations gouvernementales. À part certaines réserves, le Comité ne trouve dans l'ensemble, rien à redire sur la portée et le libellé de ces dispositions.

46 Il note cependant que le projet de loi ne précise aucunement les critères qui doivent régir les évaluations de sécurité. Par conséquent, les normes de loyauté et de fiabilité prévues dans la directive nº 35 du Cabinet (rendue publique par la Commission McDonald en 1978) continueront sans doute de s'appliquer aux évaluations des fonctionnaires. Les évaluations du Service ne se limiteraient naturellement pas au seul critère de menace à la sécurité du Canada.

47 Le Comité estime qu'il doit en être ainsi, mais réclame au moins un changement à cet égard, savoir: que toute modification à la directive nº 35 du cabinet et toute autre directive qui lui serait substituée soient transmises au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) dont la création est prévue au projet de loi, afin qu'il soit en mesure de conseiller le gouvernement sur la nécessité ou la pertinence des critères relatifs à ces évaluations. On s'assurerait ainsi que la procédure d'évaluation sera examinée par une tierce partie. Les normes des évaluations de sécurité devraient également être connues du public et tout justifie que ces questions soient débattues ouvertement. (À noter également que le SCRS serait aussi habilité à entendre les plaintes que les particuliers pourraient faire à ce sujet. Nous y reviendrons plus loin).

48 Trois autres points méritent qu'on s'y arrête. Premièrement, le paragraphe 15(2) permettrait au SCRS de conclure, entre autres, avec les différentes polices du Canada des ententes l'autorisant à leur fournir des évaluations de sécurité.[6] Le

---

[6] Section 15 reads as follows:

15.(1) The Service may provide security assessments to departments of the Government of Canada.

(2) The Service may, with the approval of the Minister, enter into an arrangement with the government of a province or any department thereof or any police force in Canada authorizing the Service to provide the government, department or police force with security assessments.

(3) The Service may, with the approval of the Minister after consultation by the Minister with the Secretary of State for External Affairs, enter into an arrangement with the government of a foreign state or an institution thereof authorizing the Service to provide the government, institution or organization with security assessments.

[6] L'article 15 s'énonce ainsi:

15. (1) Le Service peut fournir des évaluations de sécurité aux ministères du gouvernement du Canada.

(2) Le Service peut, avec l'approbation du ministre, conclure avec le gouvernement d'une province ou l'un de ses ministères, ainsi qu'avec les différentes polices du Canada, des ententes l'autorisant à leur fournir des évaluations de sécurité.

(3) Le Service peut, avec l'approbation du ministre, après consultation entre celui-ci et le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, conclure avec le gouvernement d'un État étranger ou l'une de ses institutions, ou une organisation internationale d'États ou l'une de ses institutions, des ententes l'autorisant à leur fournir des évaluations de sécurité.

would be preferable if the agency entered into such agreements only after having first informed the relevant provincial government. Second, s. 15(3) might allow for the transmission and retransmission of security data to foreign states or institutions with whom an agreement has been concluded. Because of the consequences which the transmission of such data may have on the individuals concerned, the Committee feels that such arrangements should only be entered into under ministerial certification, and should be monitored by the SIRC to ensure that the issue is being dealt with properly. Further, all such agreements should also be transmitted to the SIRC. Finally, section 17 would allow the agency to "conduct such investigations as it considers appropriate" for the purpose of providing security assessments. It is important in this regard that s. 22 would not allow the use of intrusive investigative techniques in security assessments.

Comité juge qu'il vaudrait mieux que le Service en avertisse d'abord le gouvernement provincial compétent. Deuxièmement, le paragraphe 15(3) pourrait autoriser le Service à transmettre ou à retransmettre des renseignements de sécurité concernant les sujets ou résidents canadiens au gouvernement d'un État étranger ou à l'une de ses institutions pourvu qu'une entente ait été conclue à cette fin. Étant donné les conséquences qui pourraient en découler pour les personnes concernées, le Comité préférerait que de tels arrangements soient préalablement sanctionnés par le ministre et assujettis au contrôle du CSARS qui s'assurera que tout a été fait dans les formes. En outre, le CSARS devrait obtenir le texte de toutes les ententes conclues à cette fin. Finalement, l'article 17 autoriserait le Service à «mener les enquêtes qu'il juge indiquées» en vue des évaluations de sécurité. À cette fin, il est important que l'article 22 n'autoriserait pas le recours aux techniques d'intrusion pour les évaluations de sécurité.

c) The collection of information from foreign states and persons concerning defence and international affairs

c) La collecte auprès de puissances ou de personnes étrangères d'informations dans le domaine de la défense et de la conduite des affaires internationales

49 The third function of the CSIS under Bill C-157 would be to assist in the collection of what has been termed "foreign" intelligence, to distinguish it from security intelligence. Under s. 18, the CSIS would be empowered to assist in collecting information or intelligence in relation to "the defence of Canada or the conduct of the international affairs of Canada" concerning the capabilities, intentions or activities of foreign states or persons other than Canadian citizens, permanent residents, and Canadian corporations.

49 La troisième fonction que le projet de loi C-157 confie au SCRS est celle de prêter son assistance, au Canada, à la collecte de renseignements sur «l'étranger», par opposition aux renseignements de sécurité. Aux termes de l'article 18, le SCRS pourrait, «dans les domaines de la défense et de la conduite des affaires internationales du Canada», prêter son assistance à la collecte d'informations sur les moyens, les intentions ou les activités d'un État étranger, d'une personne qui n'est ni un citoyen canadien ni un résident permanent au Canada et d'une société commerciale étrangère.

50 According to the Minister of State for External Relations, the collection of foreign intelligence is a well-established function of the Departments of National Defence and External Affairs. It includes such things as the collection of intelligence by the Defence department on the armed forces and war potential of foreign states, and "signals intelligence" — information gathered about foreign countries by intercepting and studying their radio, radar and other electronic transmissions — collected by the Communications Security Establishment. It also includes information gathered by the Bureau of Intelligence Analysis and Security, and the Bureau of Economic Intelligence of the Department of External Affairs which generally advise the government on economic, political, social, and military affairs relevant to Canada's multilateral and bilateral relations.

50 D'après le ministre d'État aux relations extérieures, l'une des fonctions bien établies des ministères de la Défense nationale et des Affaires extérieures consiste à recueillir des renseignements sur des puissances ou des personnes étrangères. Ainsi, le ministère de la Défense recueille notamment des renseignements sur les forces armées et le potentiel de guerre des pays étrangers alors que le Centre de la sécurité des télécommunications s'emploie à rassembler des renseignements sur les transmissions, c'est-à-dire des informations obtenues sur des puissances étrangères en interceptant et en étudiant leurs transmissions effectuées par radio, radar ou autres moyens électroniques. Par ailleurs, le Bureau de l'analyse des renseignements et de la sécurité et le Bureau du renseignement économique du ministère des Affaires extérieures recueillent également des informations sur l'étranger afin de conseiller le gouvernement sur les questions économiques, politiques, sociales et militaires qui peuvent influer sur les relations bilatérales et multilatérales du Canada.

51 According to the Minister, section 18 is intended to provide necessary support for the collection of foreign intelligence in Canada. At present, the government has inadequate means in this area. Section 18 would fill that gap, allowing the CSIS to assist the relevant government departments. What would distinguish the agency's role in this area from that with

51 Selon le ministre, l'article 18 vise à donner au nouveau Service les possibilités de recueillir, au Canada, des informations sur l'étranger. À l'heure actuelle, le gouvernement ne dispose pas de moyens suffisants à cet effet. L'article 18 règlerait ce problème en permettant au SCRS de prêter son assistance aux ministères appropriés. Contrairement à ce qui se passerait dans le cas du renseignement de sécurité, le Service

respect to security intelligence would be the fact that only foreign nationals could be targeted, and the fact that the agency would only act at the request of a minister of the Crown.

52 The Committee acknowledges the continued need for foreign intelligence, and rejects any suggestion that its collection is not of importance to Canada's interests. It also cannot agree that section 18 is the first step in the creation of a security intelligence service that will act abroad. As noted above, this form of intelligence collection has been in existence for some time. In addition, section 18 specifically restricts the agency to collection of information "within Canada". Another criticism of section 18 is that, although it purports to restrict intelligence gathering to information about foreign nationals or states, nothing in the section prevents the targeting of Canadians who have knowledge or expertise about such foreign interests. The Committee feels that this criticism may have substance, and that the section should be amended to make it completely clear that the targeting of Canadians or permanent residents is forbidden.

53 While the Committee is of the opinion that facilitating the collection of foreign intelligence by proper authorities is an appropriate function of the CSIS, it also believes that that function should be much more closely controlled and monitored. Further, political responsibility for the collection of foreign intelligence should be clear.

54 To this end, the Committee makes the following proposals. First, the CSIS should not only assist in the collection of such intelligence — it should have a monopoly on all operational work. This would ensure that all such activity comes within the régime of review and accountability which will accompany the CSIS. Second, CSIS operations (including the use of intrusive techniques) should only be activated under s. 18 where the relevant minister seeking the information — be he (or she) the Minister of National Defence or the Secretary of State for External Affairs — certifies the requirement for such information and delivers it to the Solicitor General who will also certify it, before directing it to the CSIS.

55 The CSIS operational monopoly and the requirement for ministerial certificates would decrease the possibility of s. 18 being used to avoid the strictures on surveillance of Canadians. The agency would not be able to initiate intelligence gathering under s. 18 *ab initio*; it would first have to receive a request certified by two ministers of the Crown. In particular, the "monopoly" aspect of this procedure would ensure that the Security Intelligence Review Committee would consider the conduct of such operations, and attempt to verify their propriety. In addition, if the agency proposed the use of an intrusive investigative technique under s. 18 it would have to obtain a judicial warrant pursuant to s. 22.

2. The powers and immunities of the CSIS and its employees

a) Intrusive investigation techniques and judicial control of their use

ne pourrait enquêter à cette fin que sur les ressortissants étrangers et uniquement à la demande d'un ministre de la Couronne.

52 Le Comité reconnaît que le Canada a sans cesse besoin de renseignements sur l'étranger et rejette l'argument selon lequel de tels renseignements ne sont pas utiles à sa sécurité. Il estime, en outre, que l'article 18 ne constitue nullement un premier pas vers la création d'un service du renseignement qui opérerait à l'étranger. Comme nous l'avons déjà souligné, ce n'est pas d'hier que le Canada s'intéresse à ce type de renseignements. En outre, l'article 18 limite le Service à la collecte de renseignements «au Canada». Bien que l'article en question veuille restreindre cette collecte aux seuls ressortissants et États étrangers, rien n'interdit expressément au Service d'enquêter sur des Canadiens qui auraient des connaissances ou de l'expérience en cette matière. Le Comité estime qu'une telle critique se défend et qu'il conviendrait de modifier l'article de façon à interdire formellement au Service de prendre pour cible des citoyens canadiens ou des résidents permanents au Canada.

53 Même si le Comité estime que l'une des fonctions du SCRS consiste à faciliter aux autorités compétentes la collecte de renseignements sur l'étranger, il n'en demeure pas moins convaincu que cette activité doit être bien plus étroitement contrôlée. En outre, il conviendrait de préciser clairement que la responsabilité en ce domaine incombe aux instances politiques.

54 Le Comité soumet donc les propositions suivantes à cet égard. Premièrement, le SCRS devrait non seulement prêter assistance dans la collecte de ces renseignements, mais jouir d'un monopole à cet égard. De cette façon, les activités de cette nature seraient soumises aux mêmes mesures de contrôle et aux mêmes normes de responsabilité prévues pour le Service. Deuxièmement, il importe que les opérations menées par le SCRS (y compris le recours aux techniques d'intrusion) respectent les prescriptions de l'article 18 aux termes duquel le ministre dont émane la demande de renseignement, qu'il s'agisse du ministre de la Défense nationale ou du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, doit la soumettre par écrit au solliciteur général qui, après l'avoir approuvée, la communique au SCRS.

55 Ces deux mesures, c'est-à-dire le monopole et l'attestation ministérielle, réduiraient les chances que le Service invoque l'article 18 pour contourner les restrictions imposées à l'égard de la surveillance des Canadiens. Il ne lui serait donc pas possible de recueillir, de sa propre initiative des renseignements sur l'étranger sans obtenir au préalable une demande écrite signée par deux ministres de la Couronne. Le monopole dont il jouit garantirait que les opérations relatives au renseignement de sécurité seront revues par le Comité de surveillance institué à cet effet en vue d'en vérifier le bien-fondé. En outre, aux termes de l'article 22, le Service serait tenu d'obtenir un mandat judiciaire s'il voulait faire usage de mesures d'enquête par intrusion aux fins de l'article 18.

2. Les pouvoirs et immunités du SCRS et de ses employés

a) L'utilisation des techniques d'enquête par intrusion et leur contrôle judiciaire

56 The phrase "intrusive investigative techniques" has reference to a group of extraordinary powers which would be given to CSIS employees, by warrant, pursuant to s. 22 of Bill C-157. Section 22(1) refers to warrants allowing persons "to intercept any communication or obtain any information, record, document or thing".[7] Employees in possession of such warrants would also be empowered to enter any place or open or obtain access to any thing; to search for and remove or copy any record or thing; and to install, maintain or remove any thing. Thus, the CSIS would be able to engage in such things as electronic surveillance, wiretapping, surreptitious entry and mail-opening, and would be able to obtain a warrant allowing them access to personal information in the possession of the government.

57 Section 22 would give the CSIS very significant powers. Some witnesses who have appeared before the Committee have contended that there is no need for the agency to have such a broad expanse of extraordinary powers. We do not agree. A security intelligence agency does need to have access to a wide variety of investigative techniques. While the utility of any given technique varies with circumstances, to absolutely deny one or other to the agency would be to unreasonably restrict its operations. The Committee is quite aware of the dangers inherent in allowing such powers to be given to anyone. But we take the approach that the proper way to avoid abuse is to restrict the availability of a warrant to specific and exigent circumstances, rather than deny the use of a particular power outright. Thus mail-opening, for example, will be available, but only in a proper case where the agency meets a strict set of conditions, and where the prescribed mandate and functions of the agency allow it.

58 This is not to say, however, that the Committee is satisfied with s. 22. In our opinion, that section falls considerably short of providing a sufficiently rigorous set of controls on warrants. The first difficulty is the standard expressed in s. 22(1) governing the issuance of a warrant:

> ... the judge may, if satisfied by evidence on oath that a warrant is required to enable the Service to perform its duties and functions under this act ... issue a warrant.

56 L'expression «techniques d'enquête par intrusion» comprend un ensemble de pouvoirs extraordinaires dont seraient investis par mandat les employés du SCRS aux termes de l'article 22 du projet de loi C-157. Le paragraphe (1) dudit article porte sur les mandats décernés en vue «d'intercepter des communications ou d'acquérir des documents, informations ou objets.»[7] À cette fin, le mandat peut autoriser l'accès à un lieu ou un objet ou l'ouverture d'un objet; la recherche, l'enlèvement ou l'établissement de copies de tout document ou objet; l'installation, l'entretien et l'enlèvement d'objets. Le SCRS pourrait donc s'adonner tout à fait légalement à la surveillance électronique, à l'écoute électronique, aux entrées subreptices et à l'ouverture du courrier. Il pourrait également obtenir un mandat lui donnant accès aux renseignements personnels aux mains du gouvernement.

57 L'article 22 confèrerait au Service des pouvoirs très étendus. Certains témoins ont soutenu devant le Comité qu'il n'était nullement nécessaire d'accorder au Service des pouvoirs aussi extraordinaires. Le Comité ne partage pas leur avis. Un service de renseignement de sécurité doit disposer d'une grande gamme de techniques d'enquête. Bien que l'utilité d'une technique donnée varie selon les circonstances, en nier absolument l'une ou l'autre à l'agence entraverait inutilement ses opérations. Le Comité est tout à fait conscient du risque que l'on court en accordant de tels pouvoirs à qui que ce soit. Il estime toutefois que, pour éviter les abus il faudrait limiter rigoureusement les circonstances où un mandat peut être délivré. Il convient donc de permettre au Service d'ouvrir le courrier, mais seulement dans des conditions très précises qui s'inscrivent dans le mandat et les fonctions du Service.

58 Il ne faudrait pas en déduire que le Comité n'a rien à redire au sujet de l'article 22. À son avis, il n'établit pas un ensemble suffisamment rigoureux de contrôles s'appliquant à la délivrance de mandats. Il faut d'abord s'en prendre à la norme édictée au paragraphe 22(1):

> ...le juge peut, s'il est convaincu par le dossier qui lui est présenté sous serment qu'un mandat est nécessaire pour permettre au Service d'exécuter les fonctions que lui confère la présente loi... décerner un mandat.

---

[7] Section 22(1) of the Bill:

22. (1) Notwithstanding any other law, on application in writing to a judge for a warrant made by the Director or any employee designated by the Minister for the purpose, the judge may, if satisfied by evidence on oath that a warrant is required to enable the Service to perform its duties and functions under this Act, other than sections 15, 16 and 17, issue a warrant authorizing the persons to whom the warrant is directed to intercept any communication or obtain any information, record, document or thing and, for that purpose, authorizing those persons:

(a) to enter any place or open to obtain access to any thing;

(b) to search for, remove or return, or examine, take extracts from or make copies of or record in any other manner the information, record, document or thing; or

(c) to install, maintain or remove any thing.

[7] Le paragraphe 22(1) du projet de loi s'énonce ainsi:

22. (1) Par dérogation à toute autre règle de droit, sur la demande écrite que lui en fait le directeur ou un employé désigné à cette fin par le ministre, le juge peut, s'il est convaincu par le dossier qui lui est présenté sous serment qu'un mandat est nécessaire pour permettre au Service d'exécuter les fonctions que lui confère la présente loi à l'exception des articles 15, 16 et 17, décerner un mandat autorisant ses destinataires à intercepter des communications ou à acquérir des documents, informations ou objets. À cette fin, le mandat peut autoriser:

a) l'accès à un lieu ou un objet ou l'ouverture d'un objet;

b) la recherche, l'enlèvement ou la remise en place de tout document ou objet, leur examen, le prélèvement des informations qui s'y trouvent, ainsi que leur enregistrement et l'établissement de copies ou d'extraits par tout procédé;

c) l'installation, l'entretien et l'enlèvement d'objets.

This standard is unreasonably low. It barely allows for the application of judicial consideration and, when read in conjunction with ss. 14 and 2 of of the Bill, would likely permit warrants to be issued too easily.

59 The Committee recommends instead the incorporation of provisions similar to those dealing with authorizations to engage in electronic surveillance in Part IV.1 of the *Criminal Code*, and in the warrant procedures recommended by the McDonald Commission. Thus, the judge would have to be satisfied:

i) That other investigative procedures have been tried and have failed; or
ii) That other investigative procedures are unlikely to succeed; or
iii) That the urgency of the matter is such that it would be impractical to carry out the investigation of the matter using only other investigative procedures; or
iv) That without the use of the procedure it is likely that intelligence of importance in regard to the activity in issue will remain unavailable.[8]

60 In addition to fulfilling one of these conditions, an application should also have to satisfy a judge that the gravity of the threat to security, or the need to collect foreign intelligence, is such as to justify the intrusion into the privacy of those affected by the warrant. Thus, an application for a warrant would have to meet three criteria: that it relates to a duty or function of the CSIS (except security assessments); that it comes within one of the four conditions set out above; and that the intrusion on privacy is outweighed by the gravity of the threat, or by the importance of the intelligence sought. In our opinion these criteria set an appropriate standard.

61 The Committee also recommends that the statute itself contain a fixed limit on the duration of warrants, rather than leaving that matter up to the judge as is done in s. 22(2)(e). The Committee has closely considered whether the agency should have to justify to the issuing judge both not informing the target of a warrant, and not returning things seized. It has concluded that this should not be the general rule, but notes that, pursuant to s. 22(2)(f), the judge does have the power to include such conditions in a warrant.

62 The Committee agrees that the Federal Court is the appropriate forum in which to have the warrant process. The Chief Justice should, however, pursuant to s. 15 of the *Federal Court Act*, designate a panel of judges who will deal with warrant applications. Further, to prevent "judge-shopping", every application for a warrant should have to include details of previous applications with respect to the same target or matter.

[8] The first three conditions are taken from s. 178.13(1)(b) of the *Criminal Code*; the fourth from Recommendation 21 of the Second Report of the McDonald Commission.

Cela ne suffit absolument pas. C'est à peine si le principe du contrôle judiciaire est sauf et, compte tenu des articles 2 et 14 du projet de loi, la délivrance d'un mandat deviendrait chose courante.

59 Le Comité recommande que l'on adopte plutôt des dispositions semblables à celles que prévoit la Partie IV.1 du *Code criminel* en matière de surveillance électronique et aux propositions de la Commission McDonald sur les procédures de délivrance des mandats. Il faudrait donc que le juge soit convaincu:

i) que toutes les autres procédures d'enquête ont été essayées sans résultat; ou
ii) qu'elles n'ont probablement aucune chance de porter fruit; ou
iii) que l'urgence de la situation est telle qu'elle nécessite le recours à ce type d'enquête à l'exclusion de tout autre; ou
iv) qu'à défaut d'y recourir, il sera impossible d'obtenir d'importants renseignements utiles à l'affaire en question.[8]

60 L'une de ces conditions au moins étant remplies, il faudrait convaincre le juge que la collecte de renseignements sur l'étranger est à ce point essentielle à la sécurité de l'État qu'elle justifie une atteinte à la vie privée des personnes visées par le mandat. Dès lors, une demande de mandat devrait satisfaire trois conditions: 1) que le mandat se rapporte à une fonction ou à un devoir du SCRS (exception faite des évaluations de sécurité); que l'une des quatre conditions ci-dessus soit remplie et que la gravité de la menace et l'importance des renseignements que l'on cherche à obtenir l'emportent sur l'atteinte à la vie privée. Ces critères constituent, aux yeux du Comité, des normes appropriées de conduite.

61 Le Comité recommande également que la durée de validité des mandats soit précisée dans la loi elle-même au lieu de laisser au juge le soin de la fixer comme le voudrait l'alinéa 22(2)*e*). Il s'est longuement demandé s'il ne faudrait pas que le Service fournisse au juge les raisons pour lesquelles il serait contre-indiqué d'informer la personne visée par le mandat et de ne pas retourner les objets saisis. Il en a conclu qu'il n'y a pas lieu d'en faire une règle générale, mais constate que l'alinéa 22(2)*f*) permet au juge d'assortir un mandat de ces conditions.

62 Le Comité convient qu'il appartient bien à la Cour fédérale de délivrer les mandats. Le juge en chef de la Cour devrait toutefois, conformément à l'article 15 de la *Loi sur la cour fédérale*, constituer un groupe de juges qui sera chargé de cette fonction. En outre, pour éviter que le Service choisisse tel juge de préférence à tel autre, toute demande de mandat devrait préciser si d'autres requêtes ont été déjà présentées à l'égard de la même personne ou de la même affaire.

[8] Les trois premières conditions dérivent de l'article s. 178.13(1)*b*) du *Code criminel*; la quatrième est une conséquence de la Recommandation 21 du deuxième rapport de la Commission McDonald.

63 Some witnesses have suggested that civil liberties might best be protected in this context if a distinction was made between targets who are Canadians or permanent residents and targets who are foreign nationals. Much more stringent conditions would apply to targeting of Canadians. The rationale for such a distinction is that foreign nationals are more likely to be involved in security-threatening activity, and that Canadians who are so involved are much more amenable to less intrusive techniques or to the ordinary processes of the criminal law. The Committee found this to be an interesting proposal, but chooses not to adopt it. The Committee entertains some doubt as to the legal propriety of such a distinction between citizens and non-citizens. It is generally undesirable. Further, it would prove to be a difficult distinction to make in practice.

64 Another significant proposal is that the warrant process be extended to cover the use of undercover agents, informers and infiltrators by the agency. This suggestion was forcefully put to us by Mr. Jean Keable, who recommended that both police and security forces submit their undercover operations to the warrant system in his report to the Government of Quebec on police operations in 1981. Again, the Committee cannot recommend such a step, although it acknowledges the force of some of the arguments in favour of it. The Committee agrees with the McDonald Commission that the appropriate way to deal with this issue is for the responsible minister to issue detailed guidelines for the conduct of undercover operations and the running of sources. Those guidelines would set out the scope of permissible conduct in such operations. Such guidelines would be referred to the Security Intelligence Review Committee for consideration and review. Their review would also, it is hoped, lead to appropriate public discussion of these matters.

65 A view commonly expressed before the Committee was that, even if improved, the warrant process under the Bill would be little more than an exercise in formalism — that the court would "rubber-stamp" applications for the use of intrusive investigative techniques in much the same manner (it is alleged) that the criminal courts deal with applications for search warrants. The Committee cannot, and does not wish, to express its opinion of this argument. It may contain an element of truth. But the rate of success of warrant applications may also be the result of the fact that recourse would be had to such investigative techniques where only the system of controls ensures that their use is, in fact, necessary. In this context, we note that the number of warrants issued by the Solicitor General under s. 16 of the *Official Secrets Act* (which would be replaced by s. 22 of the Bill) has not been particularly high.

66 It should be noted that the bringing of a judicial consideration to bear on warrant applications is not the only benefit which would flow from the introduction of the warrant process. It would also have the salutary effect of bringing into existence a formal record of the use of intrusive investigative techniques, something which would assist the review committee to assess the effectiveness and propriety of agency operations. Further, the necessity of having in possession a warrant

63 Certains témoins estiment que les libertés civiles seraient mieux protégées si l'on faisait une distinction entre les mandats visant les citoyens canadiens ou les résidents permanents au Canada et ceux qui ont pour cible des ressortissants étrangers. Les mandats décernés contre des Canadiens devraient être assortis de conditions bien plus rigoureuses. À l'appui de cette distinction on soutient que les ressortissants étrangers sont plus susceptibles de participer à des activités menaçant la sécurité nationale et que les Canadiens qui s'y adonnent sont passibles d'autres modes d'enquête sans techniques d'intrusion et des procédures pénales courantes. Malgré l'intérêt qu'elle présente, le Comité a décidé de ne pas faire sienne cette proposition. Le Comité doute par ailleurs qu'il soit légal d'établir cette distinction entre citoyens et non-citoyens. Elle serait aussi assez difficile à appliquer en pratique.

64 On a également proposé au Comité d'étendre la procédure régissant les mandats aux cas où le Service doit faire appel à des agents secrets, des informateurs et des infiltrateurs. Me Jean Keable a vigoureusement défendu cette idée, lui qui a déjà recommandé dans son rapport sur les opérations de police qu'il a présenté en 1981 au gouvernement du Québec que la procédure des mandats s'applique à toutes les opérations secrètes menées par les forces de police et de sécurité. Le Comité ne peut, encore une fois, recommander une telle mesure même s'il reconnaît la validité de certains arguments qui lui ont été présentés à cet égard. Il convient avec la Commission McDonald qu'il suffit pour éviter tout abus que le ministre compétent édicte des lignes directrices précises sur la conduite des opérations secrètes et le recours aux sources d'information. Ces lignes directrices délimiteraient les actes permis dans le cadre de ces opérations. Elles seraient soumises pour étude et révision au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Il est à espérer que cette révision suscite un débat public sur la question.

65 Bon nombre de témoins ont affirmé au Comité que toute amélioration de la procédure relative aux mandats serait purement une question de forme puisque les tribunaux se contenteront, aux dires de certains, d'approuver automatiquement les demandes en vue d'utiliser des méthodes d'enquête par intrusion à l'instar de ce qui se fait pour les mandats de perquisition décernés par les tribunaux de juridiction criminelle. Le Comité ne peut ni ne souhaite exprimer son avis sur ce sujet. Peut-être l'argument a-t-il sa part de vérité. Il se peut aussi que la raison pour laquelle de telles demandes sont favorablement accueillies soit, le fait qu'on n'aurait recours à ces techniques d'intrusion qu'en cas de réelle nécessité confirmée par les organismes de surveillance appropriés. Notons à ce propos que le nombre de mandats délivrés par le Solliciteur général aux termes de l'article 16 de la *Loi sur les secrets officiels* (que remplacerait maintenant l'article 22 du projet de loi) n'est pas particulièrement élevé.

66 Signalons aussi que le mécanisme recommandé pour la délivrance des mandats prévoirait non seulement l'intervention d'un organisme judiciaire, mais permettrait également de garder trace de tout recours à des techniques d'enquête par intrusion, ce qui aidera grandement le Comité de surveillance à évaluer l'efficacité et le bien-fondé des opérations du Service. En outre, la délivrance d'un mandat écarterait tout doute

would conclusively settle the issue of legality of unwarranted investigative intrusions.

67 In closing the discussion of this area, it should be noted that some of the modifications suggested herein to the warrant process would, according to officials who appeared before the Committee, have been included in regulations promulgated pursuant to section 26(b) of the Bill. Even if such was the case, and one assumes that those regulations would have been made public, the Committee believes that the changes it recommends should be incorporated into the statute itself.

b) The protection of CSIS employees

68 Certainly the most controversial provision in Bill C-157 is section 21. It states that the Director of the CSIS and its employees

> are justified in taking such reasonable actions as are reasonably necessary to enable them to perform the duties and functions of the Service under this Act.

Subsection (2) stipulates that the director shall report to the Solicitor General and federal Attorney General the fact that a CSIS employee has acted unlawfully in the purported performance of his or her duties, where in the Director's opinion such unlawful conduct has taken place. Section 21 has been severely criticized by witnesses, and in submissions to the Committee, as giving to the agency a licence to break the law whenever agency employees themselves feel it is necessary.

69 The Committee has serious misgivings about section 21. But we wish to make clear at the outset that we reject some of the extravagant and unreasonable criticisms that have been made of it. First, the Committee is satisfied that section 21 could not justify the commission of serious wrongdoing. We believe that the phrases "reasonable actions" and "reasonably necessary" would be interpreted as stating an objective test. That is to say, an employee would be held to an objective standard by a court as to whether his action was reasonable. His subjective belief would not be the decisive factor. At most, s. 21 would go slightly beyond the common law defence of necessity. We do not believe that any court would interpret section 21 in such a way as to allow anything more than minor infractions to go unpunished. There is, indeed, a strong argument that s. 21(1) embodies a codification of the common law powers of peace officers.

70 These issues aside, our concern about section 21 derives from other sources. We would expect that any employee of a security intelligence agency, when confronted with a situation in which he might act illegally in the performance of his or her duties and functions, would be predisposed to act legally. There may, of course, be situations in which such an employee will have to act in a manner which is, *prima facie* illegal, but is not likely to be regarded by the courts as of serious consequence. The archetypical example is where an agent would break traffic laws to continue surveillance of a target.

quant à la légalité du recours à des mesures d'intrusion autrement injustifiées.

67 En conclusion, notons que les fonctionnaires que nous avons interrogés sont d'avis que les règlements prévus aux termes du paragraphe 26(b) comprendraient déjà les modifications que nous proposons au système des mandats. Même si tel était le cas, les règlements ayant été rendus publics, le Comité est d'avis que les changements qu'il propose devraient être incorporés à la loi elle-même.

b) La protection des employés du SCRS

68 La disposition la plus controversée du projet de loi C-157 est sans doute l'article 21. Il prévoit que le directeur et les employés du SCRS

> sont fondés à accomplir, en vue de l'exercice des fonctions que la présente loi confère au Service, tous actes justifiables dont la nécessité soit également justifiable.

Le paragraphe (2) stipule que le directeur fait rapport au solliciteur général et au procureur général du Canada s'il estime qu'un employé du SCRS a accompli des actes illicites dans l'exercice prétendu de ses fonctions. Plusieurs des témoignages oraux et écrits présentés au Comité formulaient de sérieuses critiques à l'endroit de l'article 21 qui, selon eux, donnerait au Service carte blanche pour enfreindre la loi chaque fois que les employés du service eux-mêmes le jugeraient à propos.

69 Le Comité formule de sérieuses réserves au sujet de l'article 21, mais il souhaite, au départ, préciser qu'il rejette certaines des critiques extravagantes et déraisonnables dont cet article a fait l'objet. Premièrement, le Comité est convaincu que l'article 21 ne saurait justifier la perpétration d'un acte illicite grave. Il croit que les expressions «actes justifiables» et «dont la nécessité soit également justifiable» seraient interprétées comme des critères objectifs, c'est-à-dire qu'un employé serait tenu par les tribunaux de démontrer, preuves à l'appui, que ses agissements étaient raisonnables. Il ne lui suffirait pas d'exciper de motifs purement subjectifs. Au pire, l'article 21 irait un peu plus loin que ne le prévoit le principe de la nécessité en common law. Nous ne croyons pas qu'un tribunal quelconque puisse interpréter l'article 21 de telle façon que des infractions, à moins d'être insignifiantes, resteraient impunies. Certaines prétendent en effet que le paragraphe 21(1) ne fait que codifier les pouvoirs reconnus aux agents de la paix en vertu de la common law.

70 Cela dit, cet aspect de l'article 21 préoccupe le Comité beaucoup moins qu'un autre. Il faut en effet s'attendre à ce que tout employé du Service du renseignement de sécurité saura d'instinct respecter la loi dans des circonstances où il pourrait commettre des actes illicites dans l'exercice de ses fonctions. Il se pourrait, bien sûr, qu'un employé ait, dans certains cas, à se livrer à des actes qui, de prime abord sont illégaux mais que les tribunaux considéreront probablement comme anodins. L'exemple type est celui d'un agent de la paix qui enfreindrait les règlements de la circulation pour ne pas interrompre sa surveillance d'une cible.

71 But in cases where the reasonableness of an employee's acts are not so clear, where what would be involved is a more serious illegality, a provision like s. 21 could give the wrong signal to agency employees. It might lead such an employee to conclude that since he considers a course of action to be reasonable, he may do it. Thus, the defect which the Committee perceives in s. 21 is not that it would finally exonerate employees for blatantly serious illegal conduct, but that it might influence employees, in critical situations, to proceed illegally when they might otherwise act with full propriety. This is also of importance with respect to subsection (2), which relies on the Director to report illegality to the Attorney General based on his opinion as to its legality. A Director, in a close case, might find in s. 21(1) a justification for not reporting conduct which should be reported.

72 The Committee accordingly recommends that section 21(1) be replaced with a provision which deems agency employees, when acting in the performance of their duties and functions under the Act, to be peace officers for the purpose of section 25 of the *Criminal Code*, and which also allows agency employees in such situations to avail themselves of whatever protections peace officers have at common law. Such a provision would provide protection to employees for acts done on reasonable and probable grounds where the duties they are performing are required or otherwise authorized.

73 In any event, the protection which the Committee envisages as being given to agency employees by such a provision would not authorize serious illegality. It would, in proper cases, justify technical breaches of the law or violation of minor criminal or regulatory laws. The McDonald Commission recommended a concerted effort by the federal government to convince the provinces to amend their laws to give police and security forces exemptions in several areas. While this is a laudable approach, it may be impossible to achieve. Giving agency employees the protection we recommend should have the effect, on the whole, of what the McDonald Commission proposed.

74 As stated above, the Committee believes that there should be no legalization in respect of more serious offences. The line between serious and minor offences may be difficult to draw. But in cases close to the line we feel that employees of the CSIS should rely on prosecutorial discretion and sentencing practices of the courts to provide flexibility in the application of the law. Where an employee has committed a relatively serious offence, he should not be able to avoid the consequences. But he should be able to rely on whatever mitigation flows from the fact that he committed the illegality in the course of his duties, to the same extent as a peace officer could.

75 With respect to s. 21(2), the Committee has considered whether that provision should compel the federal Attorney General to forward reports of CSIS misconduct to his relevant provincial counterparts. This would not, in our opinion, be appropriate in all cases. Where the federal law officer of the crown decides, for reasons related to the security of Canada, that it is not in the public interest to report the matter

71 Mais dans les cas graves où les actes de l'employé sont difficilement justifiables, une disposition telle que l'article 21 risque d'être mal interprétée par un employé du Service, qui pourrait se permettre tel ou tel acte, du seul fait qu'il le considère justifiable. Ainsi, la lacune que le Comité relève à l'article 21 n'est pas que cette disposition pourrait servir en définitive à exonérer les employés qui ont gravement enfreint les lois, mais qu'elle risquerait d'inciter le personnel, dans des situations critiques, à agir illégalement alors qu'autrement ils respecteraient la loi. Cette considération est tout aussi importante au regard du paragraphe (2) où il est dit que le directeur doit faire rapport au procureur général de tout acte, s'il a des doutes quant à sa légalité. Le directeur pourrait conclure dans un cas douteux que le paragraphe 21(1) l'autorise à ne pas faire état d'actes qui devraient faire l'objet d'un rapport.

72 Le Comité recommande donc que le paragraphe 21(1) soit remplacé par une disposition en vertu de laquelle les employés du Service agissant dans l'exercice des fonctions que leur confère la loi, auraient les mêmes pouvoirs que les agents de la paix aux fins de l'article 25 du *Code criminel* et pourraient aussi se prévaloir, dans de telles circonstances, des recours dont disposent ces agents en vertu de la common law. Une telle disposition protègerait les employés des conséquences de leurs actes fondés sur des motifs raisonnables et probables dans l'exercice de fonctions nécessaires ou autrement autorisées.

73 De toute façon, la protection que le Comité veut ainsi assurer aux employés du Service ne les autoriserait pas à commettre des actes illicites graves. Elle justifierait, dans des cas précis, des infractions de pure forme ou la violation de lois pénales ou de règlements sans grande importance. La Commission McDonald a recommandé que le gouvernement fédéral fasse les efforts voulus pour convaincre les provinces de modifier leurs lois afin d'y inclure des exemptions dans plusieurs domaines pour les policiers et les forces de sécurité. Même si cette approche est louable, son application pourrait être impossible. En accordant aux employés du Service la protection que nous recommandons, on rejoindrait, dans l'ensemble, les propositions faites par la Commission McDonald.

74 Comme nous l'avons dit plus haut, le Comité croit qu'il serait inapproprié de légaliser des infractions plus sérieuses. Or, il serait très difficile de distinguer entre les infractions graves et celles qui ne le sont pas. Mais dans les cas tangents, nous estimons que les employés du SCRS doivent espérer que le pouvoir discrétionnaire d'intenter ou non des poursuites et les pratiques des tribunaux relatives à l'imposition de sentences permettront une application plus souple de la loi. Un employé qui commet une infraction relativement grave, ne devrait pas pouvoir se soustraire aux conséquences de son acte, mais il devrait aussi pouvoir compter, autant que les agents de la paix, sur toute circonstance atténuante découlant du fait qu'il a commis cet acte illégal dans l'exercice de ses fonctions.

75 Le Comité s'est demandé si le paragraphe 21(2) ne devrait pas obliger le procureur général du Canada à transmettre à ses homologues provinciaux intéressés les rapports sur la conduite illégale des employés du SCRS. À notre avis, ce serait parfois contre-indiqué. Lorsque l'agent fédéral de la paix décide, que pour des motifs liés à la sécurité du Canada, qu'il n'est pas dans l'intérêt public de faire rapport de la question au

to a provincial attorney general, he should have to certify a document expressing his opinion. This document would be forwarded to the Security Intelligence Review Committee, which could consider and, if necessary, report on the matter. Where the federal Attorney General does transmit such information, he should also be able to lay down conditions as to its use. In any event, the Committee is aware that the Attorney General has traditionally been reluctant to withhold information from his provincial counterparts. The prospect of review of his decisions will re-inforce that reluctance.

c) Disclosure of identity of CSIS employees

76 Section 12 of Bill C-157 would make it an offence, punishable by up to five years' imprisonment, for any person to disclose any information from which the identity of CSIS employees engaged in covert operational activities, or persons who are or were confidential sources, could reasonably be inferred. The Committee agrees with much of the criticism that has been directed against this section. It is too extreme, and could have the effect of impeding freedom of expression. Further, it could make difficult the reporting of any CSIS wrongdoing.

77 The Committee was gratified to learn from officials who appeared before it that the government is also in agreement with some of these criticisms and plans to substantially redraft s. 12. We acknowledge that there is a need to protect covert employees and sources. One change that the Committee would suggest is that the section incorporate a stipulation that the disclosure be detrimental to the interests of Canada, and that the person disclosing it should have known this, or not have been reckless as to the possibility.

3. Management, control and responsibility for the CSIS

78 These are issues of vital importance to the establishment of the CSIS. One of the reasons for the creation of a new civilian security intelligence agency is the need for effective management and control, and distinct political responsibility. Defects in these matters could render nugatory all the other proposed changes in the Bill, and potentially return us to the state of affairs which led to the creation of the McDonald Commission.

79 On these matters, the Committee finds itself in agreement with much that is found in Bill C-157. It agrees with the division of responsibilities outlined in section 6(2):

> The Service is under the control and management of the Director, but the Director shall comply with general directions issued by the Minister under subsection (1).

Pursuant to section 6(1), the Minister would issue these "general directions", setting out the broad policy objectives of the Service.

80 The Committee also agrees with the tenor of s. 7, which would codify the crucial role of the Deputy Solicitor

procureur général provincial, il devrait être tenu d'en exposer la raison qui sera ensuite communiquée au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, qui pourrait étudier la question et, si besoin, en faire rapport. Le procureur général du Canada devrait être également en droit d'imposer des conditions régissant l'utilisation des renseignements qu'il communique dans pareils cas. De toute façon, le Comité sait bien que le procureur général s'est habituellement montré réticent à cacher des renseignements à ses homologues provinciaux. La perspective d'un examen de ses décisions le fera hésiter encore plus.

c) La divulgation de l'identité des employés du SCRS

76 L'article 12 du projet de loi C-157 rendrait coupable d'une infraction passible d'un emprisonnement de cinq ans, quiconque divulguerait des informations permettant de découvrir l'identité d'employés du Service occupés à des activités opérationnelles ou de personnes qui fournissent ou fournissaient au Service des informations ou une aide à titre confidentiel. Le Comité est d'accord avec bon nombre des témoins qui ont critiqué cet article beaucoup trop excessif qui pourrait entraver la liberté d'expression. En outre, il ferait obstacle à la divulgation des écarts de conduite du SCRS.

77 Le Comité a été heureux d'apprendre des hauts fonctionnaires qui ont comparu devant lui que le gouvernement fait siennes certaines de ces critiques et qu'il compte modifier considérablement cette version de l'article 12. Il est nécessaire, nous croyons, de protéger les informateurs et les employés qui se livrent à des activités opérationnelles cachées et leurs sources d'information. Le Comité propose notamment que l'article stipule que la divulgation porte préjudice aux intérêts du Canada, que le responsable de cette divulgation aurait dû le savoir et ne pas avoir agi, pour cette raison, à la légère.

3. Le SCRS: gestion, contrôle et responsabilité.

78 Ces questions sont de toute première importance pour la création du SCRS. La nécessité d'une gestion et d'un contrôle efficaces et d'une chaîne de responsabilité politique distincte comptent parmi les raisons qui sous-tendent la création d'un nouveau service civil du renseignement de sécurité. Toute lacune à cet égard pourrait invalider les autres changements proposés dans le projet de loi et même nous replacer dans la même situation qui a motivé la création de la Commission McDonald.

79 Le Comité fait siennes un grand nombre des dispositions du projet de loi C-157 à cet égard. Il approuve le partage des responsabilités énoncé au paragraphe 6(2):

> Le Service est placé sous l'autorité du directeur, qui en assure la gestion, compte tenu des instructions générales du ministre.

En vertu du paragraphe 6(1), le ministre pourrait émettre des «instructions générales» exposant les grands objectifs du Service.

80 Le Comité approuve par ailleurs la teneur de l'article 7 qui codifierait le rôle crucial dévolu au solliciteur général

General in keeping informed of agency operations and providing advice to the Minister. We view the formalization of the deputy's role as a positive step, which would ensure that the Director of the CSIS does not acquire the *de facto* status of deputy to the Minister in matters of security. The Minister would be able to rely on his deputy for advice independent of the official who manages the agency.

81 We have serious misgivings, however, about the contents of s. 6(3). This is the so-called "override" provision, which would allow the decision of the Director to prevail:

> (a) on the question of whether the Service should collect or disclose information or intelligence in relation to a particular person or group of persons; or
> (b) as to the specific information, intelligence or advice that should be given by the Service to the Government of Canada or any department thereof, a Minister of the Crown, the government of a province or any department thereof or any other authority to which the Service is authorized by or under the Act to give information, intelligence or advice.

On these matters, the Minister would not have the power to override the decision of the Director.

82 The Committee agrees with much of the criticism that has been made of s. 6(3). It would give too much unchecked power to the Director, the only available sanction against whom would be dismissal. It would also insulate the Minister to too large a degree from operational matters. Affixing political responsibility for acts of the CSIS would be extremely difficult and thus effective control would be proportionately less likely. The ostensible rationale for s. 6(3) is that it is necessary to prevent partisan political abuse of the CSIS. But of all the misdeeds and abuses about which the McDonald Commission wrote, partisan use of the RCMP Security Service was not one. That report was quite critical of several politicians, but there was no evidence than any person used the Security Service for personal or political ends. In addition, no witness who appeared before the Committee expressed concern about abuse of the CSIS by its political masters. This is not to say, of course, that there is no potential for such abuse. But the Committee feels that effective review of agency operations would soon bring such activity to light, and that Parliament could be relied on to fully deal with such matters. In any event, the danger of political abuse is far outweighed by the need for effective control and responsibility.

83 Accordingly, the Committee believes that s. 6(3) should be deleted, or at least altered to give the Minister an override. The relationship between the Minister and the Director should be very much like the relationship between other ministers of the crown and independent agencies for which the ministry has responsibility. On the whole, the Director should be left to manage the CSIS, as he sees fit, subject to the law and a system of controls and review. But nothing except good

adjoint, qui est de se tenir au courant des activités du Service et de conseiller le ministre. Nous estimons que la formalisation du rôle du solliciteur adjoint est une mesure positive de nature à prévenir que le directeur du SCRS n'acquière, de fait, le statut d'adjoint du ministre pour les questions de sécurité. Le ministre aura la faculté de s'adresser à son adjoint pour obtenir des conseils d'une source indépendante de l'administration du Service.

81 Toutefois, nous avons de sérieuses réserves à faire au sujet de la teneur du paragraphe 6(3). Il s'agit de la disposition dite de «restriction» en vertu de laquelle le ministre ne peut passer outre à la décision prédominante du directeur:

> *a*) sur la question de savoir si le Service devrait recueillir ou communiquer des informations ou des renseignements sur une personne ou un groupe de personnes;
> *b*) sur les informations, renseignements et conseils particuliers que le Service devrait donner au gouvernement du Canada ou à l'un de ses ministres, à un ministre, au gouvernement d'une province ou à l'un de ses ministres ou à toute autre autorité à laquelle il peut les donner en vertu de la présente loi.

82 Le Comité partage la plupart des critiques dirigées contre le paragraphe 6(3) car il confère des pouvoirs beaucoup trop vastes au directeur qui ne pourrait faire l'objet d'aucune sanction, sauf la révocation. En outre, il tiendrait le ministre beaucoup trop à l'écart des questions opérationnelles. Par conséquent, il serait extrêmement difficile d'imputer à une instance donnée la responsabilité politique des actes du SCRS ce qui réduirait d'autant l'efficacité du contrôle. L'inclusion du paragraphe 6(3) vise apparemment à empêcher tout abus politique partisan du SCRS. Or, l'utilisation partisane du Service de sécurité de la GRC ne figure pas dans la liste des actes illicites et des abus relevés par la Commission McDonald. Ce rapport a critiqué sévèrement plusieurs hommes politiques mais n'a jamais laissé entendre qu'on ait utilisé le Service de sécurité à des fins personnelles ou politiques. En outre, aucun des témoins n'a indiqué au Comité qu'il craignait que les maîtres politiques du SCRS profitent de leur autorité pour en abuser. Cela n'écarte pas, bien sûr, la possibilité d'un tel abus. Mais le Comité estime qu'une surveillance efficace aura tôt fait de révéler l'existence d'abus que le Parlement saura, sans nul doute, réprimer. De toute façon, ce danger pèse moins dans la balance que la nécessité d'un contrôle et d'une responsabilité efficaces.

83 Par conséquent, le Comité estime que le paragraphe 6(3) doit être supprimé ou, du moins, modifié de façon à donner un pouvoir prépondérant au ministre. Les rapports entre le ministre et le directeur doivent être comparables à ceux qui existent entre d'autres ministres de la couronne et les organismes indépendants qui relèvent de leur ministère. Dans l'ensemble, le directeur doit pouvoir administrer le SCRS sans entrave sauf celles que lui imposent la loi et le système de surveillance

judgment and political scruples should prevent the Minister from intervening on operational matters. The agency should be an "open book" to the Minister, who will consequently have full political responsibility for matters about which he reasonably can be expected to have knowledge.

84 This recommendation should not be taken as proposing that the Minister play a large role in operations. It has been suggested to the Committee that responsibility for the CSIS be given to a new Minister, who would deal exclusively with security. This would be a mistake. To have a minister whose only concern is a security intelligence agency would almost invite well-meaning but inappropriate political interference. It might have the effect of neutralizing the Director. We believe that it should be the Director who performs most of the functions in relation to control of the agency. Ministerial intervention would be rare. The Minister would be mostly concerned with larger policy considerations. To ensure that such a state of affairs would exist, it has been suggested that ministerial interventions should have to be formally submitted, in writing, to the Director and also transmitted to the Security Intelligence Review Committee. The Committee sees some merit in this suggestion.

85 It has been suggested that legislation dealing with a security intelligence agency should contain explicit reference to the role of the Prime Minister. While the Committee agrees that the Prime Minister, as the person who must accept ultimate responsibility for government policy and operations, plays a very important role in this field, we do not believe that codification of that role is necessary or desirable. It is preferable to leave the question of the relationship between the Prime Minister and the Solicitor General (or any other minister) to be dealt with within the context of our system of cabinet government. Constitutional custom, parliamentary tradition and mere necessity ensure that the Primer Minister has both the ability and motivation to remain informed in this area. There is a long-standing usage that deputy heads of departments, of which the Director would be the equivalent, have access to the Prime Minister in exceptional circumstances. To attempt to reduce these matters to statutory form would introduce an unnecessary inflexibility into the system.

86 Beyond these foregoing issues of control and responsibility, the Committee finds the other sections of the Bill dealing with the appointment, term of office and remuneration of the Director to be acceptable.

4. The monitoring and review of CSIS operations

87 The monitoring and review of CSIS operations are the final two elements of the proposed new security intelligence régime. They are of great importance. Through these mechanisms, it should be possible to ensure that the other elements of the agency are operating as intended. They are vital to maintaining both the effectiveness and propriety of agency activities.

88 Bill C-157 would establish two institutions: the office of the Inspector General and the Security Intelligence Review Committee. There is no analogue of these institutions in the

et de contrôle. Mais rien, sinon le bon jugement et les scrupules d'ordre politique, ne doit empêcher le ministre d'intervenir dans les questions opérationnelles. Le Service doit être «ouvert» au ministre qui sera, par conséquent, pleinement responsable sur le plan politique pour les questions dont on peut raisonnablement s'attendre qu'il soit informé.

84 Il ne faut pas croire que cette recommandation signifie que le ministre doit jouer un rôle important dans les opérations. On a proposé au Comité que la responsabilité du SCRS soit confiée à un autre ministre chargé exclusivement des questions de sécurité. Ce serait une erreur. Le fait de confier à un seul ministre la responsabilité exclusive du Service du renseignement de sécurité donnerait lieu à une ingérence politique inopportune même si elle procède des meilleures intentions. Une telle ingérence pourrait en définitive paralyser le directeur. Nous estimons que c'est ce dernier qui doit exercer la plupart des fonctions liées au contrôle du Service. L'intervention ministérielle serait rare. Le ministre doit s'intéresser davantage aux considérations générales d'ordre politique. Pour s'assurer qu'il en soit ainsi, certains ont proposé que les interventions ministérielles soient soumises formellement, par écrit, au directeur et transmises au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Le Comité croit que cette proposition se défend.

85 D'aucuns ont prétendu que la loi relative au Service du renseignement de sécurité doit mentionner explicitement le rôle du Premier ministre. Le Comité admet que le Premier ministre a un rôle très important à jouer dans ce domaine puisqu'il doit en définitive assumer la responsabilité de la politique et des activités du gouvernement; mais il ne croit pas pour autant qu'il soit nécessaire ou souhaitable de formaliser ce rôle. Il est préférable de régler la question des rapports entre le Premier ministre et le solliciteur général, ou tout autre ministre, dans le contexte de notre système de gouvernement de cabinet. La coutume constitutionnelle, la tradition parlementaire et la pure nécessité garantissent que le Premier ministre a l'aptitude et la motivation voulues pour se tenir au courant dans ce domaine. L'usage bien établi veut que les sous-chefs de ministères, ce qui comprend les directeurs, aient accès au Premier ministre dans des circonstances exceptionnelles. En tentant de formaliser ces questions par une loi, on risque de rendre le système inutilement rigide.

86 Outre les questions de contrôle et de responsabilité mentionnées ci-dessus, le Comité trouve acceptables les autres articles du projet de loi traitant de la nomination, de la durée du mandat et de la rémunération du directeur.

4. Le contrôle et la surveillance des opérations du SCRS

87 Le contrôle et la surveillance des opérations du SCRS constituent le dernier élément du nouveau système du renseignement de sécurité et ce n'est pas le moindre. Ce mécanisme devrait garantir que les autres éléments du service fonctionnent comme prévu et il est indispensable pour assurer l'efficacité et la rectitude des activités du service.

88 Le projet de loi C-157 créerait deux organes de contrôle: le Bureau de l'inspecteur général et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Ces organes

existing security intelligence establishment. The Committee wholeheartedly approves of their inclusion in the Bill. Subject to a few proposed modifications and additions to some sections relating to them, the Committee believes that they are among the most positive aspects of the proposed legislation.

a) The Inspector General

89 The Inspector General is dealt with in ss. 28 and 29 of the Bill. By virtue of section 28(2), the Inspector General, who would be responsible to the Deputy Solicitor General, is to:

> review the operational activities of the Service and ... submit certificates pursuant to subsection 29(2).

Under s. 29(2), these certificates are documents which are submitted to the Minister giving the Inspector General's opinion of whether the agency has done unauthorized, unreasonable or unnecessary acts in its operations. The Inspector General bases his opinion on a report which is furnished by the Director to the Minister, and presumably also employs the knowledge gained from his ongoing review. These certificates are also forwarded to the Security Intelligence Review Committee.

90 The obvious intent of these provisions is that the Inspector General should provide, for the political masters of the agency, ongoing information as to its functioning. If the Solicitor General is to be politically responsible he must know what is going on in the agency, through his deputy. The Inspector General will be the ministry's "eyes and ears" on the Service. He will very much be the "minister's man", in order to maintain an appropriate degree of ministerial responsibility, and is not to be regarded as a functionary of the CSIS.

91 The Committee is concerned that this monitoring role is not clearly expressed in s. 28. That section should be amended to make it clear that the Inspector General is not to be limited to after-the-fact review of operations, but is to have the function of ensuring that existing policies are being observed.

92 One other aspect of the Inspector General's role troubles us. Section 28(3) allows the Inspector General very broad access to information under the control of the agency, and also allows him to require reports and explanations from the Director on operational matters. Subsection (4), however, allows confidences of the Queen's Privy Council for Canada (i.e. cabinet documents) to be withheld. This should not be the case. If any cabinet documents relating to operations are in the control of the CSIS, the Inspector General should have access to them.

b) The Security Intelligence Review Committee (SIRC)

93 The SIRC would be the final element in the balance between mandate and powers on the one hand, and controls

n'ont aucune contrepartie dans l'actuel Service du renseignement de sécurité. Le Comité appuie sans réserve cette innovation du projet de loi. Sous réserve de quelques modifications et additions qu'il conviendrait d'apporter aux articles visés, le Comité croit que ce sont là deux des aspects les plus positifs du texte de loi.

a) L'inspecteur général

89 Il est question de l'inspecteur général aux articles 28 et 29 du projet de loi. En vertu du paragraphe 28(2) l'inspecteur, qui serait responsable envers le solliciteur général adjoint, est chargé:

> de la surveillance des activités opérationnelles du Service et de l'établissement des certificats visés au paragraphe 29(2).

En vertu du paragraphe 29(2), ces certificats sont des documents que l'inspecteur général remet au ministre et dans lesquels il fait état des cas où, selon lui, le Service a, lors de ses activités opérationnelles, accompli des actes non autorisés, abusifs ou inutiles. L'inspecteur fonde son opinion sur un rapport transmis par le directeur au ministre en tenant compte aussi des renseignements qu'il a recueillis dans le cadre de sa surveillance continue. Les certificats en question sont ensuite transmis au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

90 Ces dispositions visent évidemment à ce que l'inspecteur général fournisse aux dirigeants politiques du Service des renseignements sur ses opérations. Si le solliciteur général doit être tenu politiquement responsable, il doit être au courant des activités du Service par l'entremise de son adjoint. L'inspecteur général sera «les yeux et les oreilles» du ministère au sein du Service. Il sera sans contredit «l'homme du ministre» afin d'assurer un degré approprié de responsabilité ministérielle et ne devra pas être considéré comme un fonctionnaire du SCRS.

91 Le Comité juge que ce rôle de contrôleur n'est pas clairement défini à l'article 28, qui devrait être modifié de façon à énoncer clairement que l'inspecteur général ne doit pas exercer uniquement une surveillance après coup, mais qu'il n'aura pour fonction que de s'assurer du respect des politiques en vigueur.

92 Un autre aspect du rôle de l'inspecteur général inquiète le Comité. Le paragraphe 28(3) accorde à l'inspecteur un très large droit d'accès à l'information dont dispose le Service et lui permet en outre d'exiger du directeur des rapports et des explications sur des questions d'ordre opérationnel. Le paragraphe (4) toutefois permet de refuser la communication des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada (c'est-à-dire les documents du cabinet). Il n'en devrait pas être ainsi. Si le SCRS a en main des documents du cabinet qui se rapportent à des opérations du Service, l'inspecteur général doit y avoir accès.

b) Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS)

93 Le CSARS constitue le dernier élément qui assure l'équilibre entre le mandat et les pouvoirs d'une part, et les

and review on the other. It would perform the crucial review function, seeking to ensure that the whole superstructure set up by the legislation operates within the bounds of the law. Throughout this report we have mentioned many matters which we believe should be referred to the SIRC, over and above its functions as set out in s. 34. The Committee takes no issue with that list of functions. It includes the general review of the performance by the service of its duties and functions along with review of the Inspector General's certificates and the Minister's general directions under s. 6(1) and agreements made under ss. 15 and 19; the direction of specific reviews by the Inspector General or its own staff of questionable service activities under s. 36; investigations in relation to complaints made concerning CSIS activities and denials, or the consequences of, security assessments; and dealing with reports made under the *Citizenship, Immigration* and *Canadian Human Rights* Acts dealing with the denial of rights or privileges based on security considerations.

94 To this list of functions, the Committee would add:

i) The monitoring of raw security data given to foreign governments;

ii) The review of Cabinet Directive 35 or any other guidelines used in security assessments;

iii) The review of decisions by the federal Attorney General not to transmit information concerning illegal activities for national security reasons;

iv) The review of regulations promulgated governing the warrant process;

v) The review of certificates issued under s. 18 to collect foreign intelligence.

vi) The review of any guidelines issued by the Solicitor General covering informers and infiltrators.

vii) The compilation and analysis of statistical data on CSIS operations.

This list is, of course, not exhaustive. Other matters will be added by the SIRC in the performance of its functions under s. 34 (a), as necessary.

95 In order to perform this sizable array of functions, it may be necessary to expand the size of the SIRC. We would suggest that five members be appointed, and that a quorum of three could perform official functions. The Committee has heard some criticism as to the composition of the SIRC, namely privy councillors no longer sitting in Parliament. We find the choice of privy councillors to be entirely appropriate. Such persons would have both political experience and the prestige of their office to assist them in their tasks. We would not, however, object to expanding the list of possible candidates who might be made privy councillors for this purpose. We would be opposed to allowing sitting politicians to serve on the SIRC. One interesting suggestion to be explored has been

contrôles et la surveillance, d'autre part. Il exercera la fonction primordiale de surveillance en tentant de s'assurer que les opérations de l'ensemble du Service créé par la loi respectent les limites que le législateur a tracées. Nous avons mentionné dans le présent rapport de nombreuses fonctions qui, à notre avis, pourraient être confiées au CSARS en plus de celles énumérées à l'article 34. Le Comité ne s'oppose nullement à cette liste de fonctions qui comprend la surveillance sur la façon dont le Service exerce ses fonctions ainsi que l'examen des certificats de l'inspecteur général et des instructions générales que donne le ministre en vertu du paragraphe 6(1) et les ententes conclues en vertu des articles 15 et 19; les recherches effectuées par l'inspecteur général ou son personnel au sujet d'activités douteuses du service conformément à l'article 36 et les enquêtes sur les plaintes touchant les activités du CSARS et le refus, ou les conséquences du refus d'une habilitation de sécurité; finalement, l'étude des rapports faits en vertu de la *Loi sur la citoyenneté*, de la *Loi sur l'immigration* et de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* concernant le déni de droits ou de privilèges pour des raisons liées à la sécurité.

94 À cette liste de fonctions, le Comité ajouterait:

i) le contrôle des données brutes en matière de sécurité transmises à des gouvernements étrangers;

ii) l'examen de la directive nº 35 du Cabinet ou de toute autre ligne directrice utilisée dans les évaluations de sécurité;

iii) l'examen des décisions du procureur général du Canada de ne pas transmettre des renseignements concernant les activités illégales pour des raisons touchant la sécurité nationale;

iv) l'examen des règlements promulgués qui régissent la délivrance de mandats;

v) l'examen des certificats délivrés en vertu de l'article 18 pour la collecte de renseignements sur l'étranger;

vi) l'examen de toute ligne directrice émise par le solliciteur général au sujet des indicateurs et des infiltrateurs;

vii) la compilation et l'analyse de données statistiques sur les activités du SCRS.

Cette liste n'est évidemment pas exhaustive. Et si besoin en est, d'autres fonctions seront ajoutées par le CSARS quant à l'exercice de celles-ci en vertu de l'article 34(a).

95 Il faudra peut-être augmenter les effectifs du CSARS pour lui permettre de s'acquitter de toute cette gamme de fonctions. Nous proposons que ce Comité comprenne cinq membres et que le quorum nécessaire à l'exécution officielle de ses fonctions soit fixé à trois. Certains ont critiqué devant le Comité la composition du CSARS notamment la nomination de conseillers privés qui ne siègent plus au Parlement. Nous estimons que ce choix se justifie pleinement. L'expérience politique de ces membres et le prestige de leurs fonctions les habilitent à remplir leurs tâches. Toutefois, nous n'avons aucune objection à ce que cette liste inclue également des candidats auxquels on pourrait, à cette fin, accorder le titre de conseiller privé. Nous nous opposons par contre à ce que les hommes politiques qui siègent à la Chambre soient nommés au

that a fixed number of members should be chosen from a slate prepared by the provincial attorneys general.

96 The Committee would like to stress, at this point, the vital role which the SIRC would play in the functioning of the security intelligence system. The extraordinary powers of the agency under the Bill must be balanced by a review body with broad powers of its own to enquire into and investigate CSIS operations.

97 One role, in particular, which we feel that the SIRC should have is that of ensuring adequate debate, where necessary, in the area of security. We would hope that the SIRC would report in such a way as to bring into focus, in a general fashion, particular issues of policy and, where necessary, impropriety in the security field for Parliament and the public at large.

98 The Committee approves of the method of appointment outlined in s. 30. Consultation with other political parties in the choice of members should ensure that the credibility of the SIRC would be maintained. As with the Inspector General, the SIRC should have access to all cabinet documents in the possession of the CSIS. Finally, the Committee believes that the staffing of the SIRC is a very important matter and should be done with care to ensure that it is a small but effective body.

c) A Special Parliamentary Committee

99 It has been submitted to the Committee that the operations of the CSIS should be subject to the scrutiny of a special parliamentary committee which would have much the same powers as the SIRC. The McDonald Commission also recommended the establishment of such a committee.

100 We agree that, ideally, such a committee could be of benefit. But there are many practical difficulties involved. A parliamentary committee would likely duplicate much of the efforts of the SIRC. Further, parliamentary committees are notoriously subject to vagaries of time, changes in membership and overwork. There is also the problem of maintaining the security of information. This has reference in part to the possibility of partisan motivations in some members; but it also refers to the general question of whether that type of committee can maintain the requisite confidentiality by reason of the nature of its proceedings. In view of these considerations, the Committee believes that it would not be advisable to establish a parliamentary committee with special access to CSIS operations and information.

101 Under s. 48 of Bill C-157, however, the annual report of the SIRC must be laid before Parliament by the Minister. Under the present Standing Orders of the House of Commons, such a report is automatically referred to a standing committee. We would urge that the appropriate committee give priority to consideration of the SIRC report. Although such a committee would be relying on a report, and would not have original access to agency records, we expect that the

CSARS. Selon une proposition qu'il y aurait lieu d'étudier, un nombre fixe de membres pourraient être choisis à partir d'une liste préparée par les procureurs généraux des provinces.

96 Avant de poursuivre, le Comité tient à souligner l'importance vitale du rôle que le CSARS serait appelé à jouer dans le cadre du système du renseignement de sécurité. Un organisme de surveillance doté en propre d'une gamme de pouvoirs qui lui permettraient de faire des recherches et de mener des enquêtes sur les activités du SCRS doit faire contrepoids aux pouvoirs extraordinaires que le projet de loi confère au Service.

97 Nous croyons notamment que le CSARS devrait, au besoin, veiller à ce que certaines questions touchant la sécurité fassent l'objet d'un débat adéquat. Nous voulons espérer que le CSARS attirera, dans ses rapports, l'attention du Parlement et de la population en général sur certaines questions de politique et, le cas échéant, sur des agissements illicites dans le domaine de la sécurité.

98 Le Comité approuve le mode de nomination énoncé à l'article 30. Le choix des membres en consultation avec les autres partis politiques garantirait la crédibilité du CSARS. En outre, comme pour l'inspecteur général, le CSARS aurait accès à tous les documents du cabinet que détient le SCRS. Finalement, le Comité croit que la dotation du CSARS revêt une importance considérable et que l'on doit veiller à constituer un organisme restreint, mais efficace.

c) Un comité parlementaire spécial

99 On a dit au Comité que les opérations du SCRS devraient être assujetties à l'examen d'un comité parlementaire spécial qui aurait sensiblement les mêmes pouvoirs que le CSARS. La Commission McDonald a aussi abondé dans ce sens.

100 Nous admettons qu'idéalement un tel comité serait utile. Mais cette proposition comporte de nombreuses difficultés d'ordre pratique. Les travaux de ce comité feraient vraisemblablement double emploi avec ceux du CSARS. En outre, les comités parlementaires sont notoirement conditionnés par les contraintes de temps, le roulement des membres et la surcharge de travail. Il faut aussi assurer la confidentialité des renseignements, ce que pourraient compromettre des motivations partisanes de la part de certains membres, et aussi la nature des délibérations d'un tel comité. Pour ces motifs, le Comité ne juge pas souhaitable la création d'un comité parlementaire qui aurait spécialement accès aux opérations et aux informations du SCRS.

101 Or, l'article 48 du projet de loi C-157 prévoit que le ministre doit déposer devant le Parlement le rapport annuel du CSARS. L'actuel Règlement de la Chambre des communes prévoit le renvoi automatique de pareils rapports à un comité permanent. Nous insisterions pour que le comité approprié examine en priorité le rapport du CSARS. Bien qu'un tel comité doive se fier au contenu du rapport sans avoir accès aux documents originaux du Service, nous estimons que le Parlement recevra des informations de meilleure qualité et plus complètes au sujet des activités du Service de renseignement

quality and comprehensiveness of information which Parliament will receive about the operations of the security intelligence system will be greatly improved, thereby achieving some of the objectives of a special committee. This would also likely stimulate a useful public debate on these issues.

5. Other matters concerning the CSIS

102 By "other matters" we refer, in this part, to certain specific issues which were raised by some witnesses concerning labour relations and pension rights of CSIS employees. It was submitted that Bill C-157 would adversely affect the collective bargaining rights of certain employees who are now unionized within the Security Service, and that it would also unreasonably restrict dispute resolution and grievance procedures. With respect to pension rights, it was forcefully argued by representatives of some Security Service members that certain provisions of the Bill would compel them to treat their transfer to the CSIS as an extension of their RCMP service, thereby depriving them of acquired pension rights. This was said to be discriminatory when compared with the treatment of others in the federal public service. We note that policy in this area of acquired pension rights and re-employment in the public service appears to be under review by the government.

103 The future effectiveness of both the CSIS and RCMP will depend, to a significant degree, on the manner in which the transition takes place. It is thus vital to observe and respect the legitimate interests of employees of the Security Service. Another example of issues which could be addressed has to do with the right to rejoin the RCMP. As drafted, Bill C-157 allows those members of the RCMP Security Service (who become CSIS employees on proclamation of the legislation) the right to transfer back to the force. Such a right might be made available to other RCMP members who join the CSIS, but who at the time of joining, were not members of the Security Service.

104 We would urge that close consideration be given to matters such as these by any body charged with detailed study of any proposed legislation in this area, with a view to ensuring that employees of the new agency are not treated in a discriminatory fashion, and that only such changes as are necessary for the efficient functioning of the agency will be made to existing labour relations arrangements.

6. The *Security Offences Act* — Part IV of Bill C-157

105 The *Security Offences Act*, which is Part IV of Bill C-157, is functionally quite separate from the rest of the Bill. It has very little to do with the establishment or functioning of the CSIS. It deals with how those responsible for law enforcement are to deal with what has been compendiously referred to as "security offences". Those are offences arising out of conduct constituting a threat to the security of Canada within the meaning of that phrase as defined in s. 2 of the Bill, or offences the victim of which is an "internationally protected person" as defined in the *Criminal Code*. Sections 52, 53 and 54 purport to give to the Attorney General of Canada primary authority

de sécurité, atteignant ainsi certains des objectifs qu'on escompte obtenir d'un comité spécial. Cela stimulerait aussi vraisemblablement un débat public et utile sur ces questions.

5. Autres affaires touchant le SCRS

102 Par «autres affaires» nous désignons dans cette partie certains problèmes précis que les témoins ont soulevé concernant les relations de travail et les pensions des agents du SCRS. On nous a fait valoir que le projet de loi C-157 nuirait aux droits de négociation collective de certains employés qui sont en ce moment syndiqués au sein du Service de sécurité, et qu'il limiterait indûment les procédures de résolution des conflits et des griefs. En ce qui concerne le droit à la pension, les représentants de quelques agents du Service de sécurité ont soutenu avec force que certaines dispositions de ce projet de loi les obligeraient à considérer leur mutation au SCRS comme un prolongement de leur service à la GRC, ce qui leur ôterait des droits acquis à une pension. Par ailleurs, ce serait discriminatoire, comparativement à la façon dont d'autres employés sont traités par la fonction publique fédérale. Nous savons que le gouvernement réexamine en ce moment la politique relative aux droits acquis à la pension et au réemploi dans la Fonction publique.

103 L'efficacité, aussi bien du SCRS que de la GRC, dépendra, dans une grande mesure, de la façon dont se fera la transition. Il est par conséquent vital de tenir compte, en les respectant, des intérêts légitimes des employés du Service de sécurité. On pourrait également étudier, entre autres, la question du droit de réintégrer les rangs de la GRC. L'actuel projet de loi C-157 permet aux membres du Service de sécurité de la GRC (qui deviendra le SCRS une fois la loi proclamée), de demander leur réintégration dans ce corps de police. Il faudrait accorder le même droit aux autres agents de la GRC qui s'emploieront dans le SCRS sans avoir été jusque là membres du Service de sécurité.

104 Il est capital que ces questions soient attentivement étudiées par tout organisme chargé d'approfondir un projet de loi en la matière, afin que les employés du nouvel organisme ne fassent pas l'objet d'un traitement discriminatoire et que les modalités actuelles régissant les relations de travail ne soient modifiées que dans la mesure nécessaire au fonctionnement efficace de l'organisme de sécurité.

6. La *Loi sur les infractions en matière de sécurité*—Partie IV du projet de loi C-157.

105 La *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, qui forme la Partie IV du projet de loi C-157, n'est pas vraiment une partie intégrante de ce projet de loi, puisqu'il y est très peu question de l'établissement ou du fonctionnement du SCRS. Elle a pour objet de préciser comment les autorités chargées de faire respecter la loi doivent s'occuper de tout ce qu'on a groupé sous l'expression «infractions en matière de sécurité». Il s'agit d'infractions découlant d'activités qui constituent une menace envers la sécurité du Canada, au sens défini à l'article 2 du projet de loi, ou des infractions dont la victime est une «personne jouissant d'une protection internationale» au sens du

to prosecute security offences. No proceedings could be commenced without his consent, and he would have all the powers assigned to the Attorney General of a province in the *Criminal Code* in respect of proceedings taken against persons alleged to have committed security offences. Section 55 would give to RCMP the "primary responsibility" to perform duties assigned to peace officers in relation to the apprehension of the commission of security offences.

106 Part IV has, not suprisingly, aroused considerable concern among the provinces. The Committee heard the testimony of three provincial attorneys general, and received submissions from three others. Each was adamantly opposed to the proposals, and characterized them as a "power grab". We were also informed that all other provincial law officers of the Crown shared this view. The Attorney General of Canada on the other hand, contended that the federal government had full jurisdiction to act in this area, and that such changes were necessary to allow the government to treat sensitive security-related criminal activity in a manner which would be conducive to the interests of Canada.

107 A recent decision of the Supreme Court of Canada appears to have settled the jurisdictional issue in this area. It can no longer be said that provincial competence over criminal prosecution is comprehensive and exclusive. But even if this is the case, and Part IV is within federal jurisdiction, the Committee is of the opinion that it is too broadly framed and that it should not so radically disrupt the traditional system of criminal prosecution by the provinces. It should not be necessary for provincial authorities to have federal consent to prosecute security offences. Instead, the federal Attorney General should be able to intervene by *fiat* and take over proceedings where issues of national security are involved in a criminal prosecution.

108 Although the federal police force should have "primary responsibility" to investigate security offences, it should also have a duty to consult with municipal and provincial police forces when exercising this jurisdiction. We believe that these changes would facilitate the federal interest without unnecessarily disturbing traditional methods of law enforcement.

Code criminel. Les articles 52, 53 et 54 accorderaient au solliciteur général du Canada la responsabilité première d'intenter des poursuites relativement à des infractions en matière de sécurité. Aucune poursuite ne pourrait être ouverte sans son consentement et il disposerait de tous les pouvoirs accordés au procureur général d'une province par le *Code criminel*, relativement à des poursuites exercées contre des personnes qui sont présumées avoir commis des infractions en matière de sécurité. L'article 55 donnerait à la Gendarmerie royale la «responsabilité première» d'exercer des fonctions que la loi attribue aux agents de la paix à l'égard de la perpétration appréhendée d'infractions contre la sécurité.

106 Il n'est pas surprenant que cette Partie IV ait suscité des réactions très vives de la part des provinces. Le Comité a entendu le témoignage de trois procureurs généraux provinciaux et a reçu des mémoires de trois autres. Tous sont absolument opposés aux dispositions du projet de loi qu'ils ont qualifiées «d'accaparement de pouvoir». Nous avons aussi été informés que toutes les autres instances juridiques provinciales partageaient ce point de vue. Le procureur général du Canada, d'un autre côté, a soutenu que le gouvernement fédéral avait tous les pouvoirs pour agir en ce domaine et que ces modifications étaient nécessaires pour que le gouvernement puisse s'occuper des activités criminelles touchant spécialement à la sécurité, de façon à protéger les intérêts du Canada.

107 Une récente décision de la Cour suprême du Canada semble avoir réglé cette question de compétence. On ne pourra plus désormais dire qu'une province ait une compétence totale et exclusive en matière de poursuites criminelles. Même s'il en était ainsi et que la Partie IV relève du gouvernement fédéral, le Comité est d'avis qu'elle a une trop grande portée et qu'elle ne devrait pas à ce point perturber le système traditionnel de poursuites criminelles par les provinces. Les autorités provinciales ne devraient pas être tenues d'obtenir le consentement du fédéral avant d'exercer des poursuites pour des infractions contre la sécurité. Par contre, le procureur général fédéral devrait être habilité à intervenir par simple réquisition et prendre en charge des procédures lorsque les poursuites criminelles touchent des questions de sécurité nationale.

108 Bien que la force de police fédérale doive avoir la «responsabilité première» d'enquêter sur les infractions en matière de sécurité, il faudrait aussi qu'elle soit tenue de consulter, dans l'exercice de cette fonction, les corps policiers municipaux et provinciaux. À notre avis, ces modifications simplifieraient la tâche du fédéral sans perturber inutilement les méthodes traditionnelles d'application de la loi.

CONCLUSION

109 The Committee believes that legislation dealing with Canada's security intelligence system is necessary, and that it should be enacted in the near future. The *status quo* is not acceptable. At the very least the legislation should contain: a defined mandate and statement of functions of the agency; judicial control of the use of intrusive investigative techniques; and a system of external monitoring and review of security operations. Bill C-157, revised as we recommend, could adequately deal with Canada's security requirements without unjustifiably infringing on individual rights. In this regard, we wish to acknowledge the many useful and helpful contributions we have received from the public which have assisted us considerably in our deliberations.

110 Some Committee members and witnesses have expressed concern with respect to the precision of the French version of the Bill, in particular with the name of the new agency. Since precision is a matter of particular importance in legislation of this kind, the Committee trusts that special care will be taken in its drafting.

111 One final matter should be dealt with. Because legislation in this area will be of such import, and will introduce into the security intelligence system several entirely new elements, we recommend that a parliamentary committee be empowered to conduct a thorough review of the operation of the legislation after a period, perhaps five years, of experience with it. Such a review would go a considerable way toward ensuring that the legislation is working as Parliament intends it to operate.

CONCLUSION

109 Le Comité estime qu'une loi traitant du Service de renseignement de sécurité au Canada est nécessaire et qu'elle devrait être adoptée dans un avenir rapproché. Le *statu quo* n'est pas acceptable. À tout le moins, cette loi devrait renfermer les éléments suivants: définition du mandat du Service et énoncé de ses fonctions; contrôle judiciaire du recours à des techniques d'enquête par intrusion; et système de surveillance et d'examen des opérations de sécurité par des tierces parties. Le projet de loi C-157, s'il est révisé selon nos recommandations, pourrait fournir au Canada le service de renseignement dont il a besoin, sans empiéter indûment sur les droits des individus. À cet égard, nous désirons souligner les nombreuses contributions très utiles du public qui nous ont beaucoup aidés dans nos délibérations.

110 Certains membres du Comité et des témoins ont exprimé des réserves au sujet de la précision de la version française du projet de loi et plus spécifiquement quant au nom de la nouvelle agence. Vu que dans toute législation de ce genre, la précision est de première importance, le Comité est convaincu qu'une attention particulière sera apportée à sa rédaction.

111 Un dernier point devrait être abordé: étant donné que la loi en question sera d'une telle importance et qu'elle introduira dans le Service du renseignement de sécurité plusieurs éléments entièrement nouveaux, nous recommandons qu'un comité parlementaire soit chargé d'examiner l'application de cette loi, après une période d'essai d'environ cinq ans, par exemple. On obtiendrait ainsi la garantie que cette loi produit bien les effets que le Parlement en escomptait.

APPENDIX A

MEETINGS AND WITNESSES

Issue	Date	Witnesses
01	July 7 and 8, 1983	The Honourable Robert Phillip Kaplan, Solicitor General of Canada. **Department of the Solicitor General:** Mr. Fred E. Gibson, Q.C., Deputy Solicitor General; Mr. T. D'Arcy Finn, Q.C., Executive Director of the Security Intelligence Transitional Group; Mr. Archie Barr, Chief Superintendent, Policy Development of the Security Intelligence Transitional Group.
02	August 18, 1983	**Department of the Solicitor General:** Mr. T. D'Arcy Finn, Q.C., Executive Director of the Security Intelligence Transitional Group; Mr. Archie Barr, Chief Superintendent, Policy Development of the Security Intelligence Transitional Group.
03	August 19, 1983	The Honourable Robert Phillip Kaplan, Solicitor General of Canada. **Department of the Solicitor General:** Mr. Fred E. Gibson, Q.C., Deputy Solicitor General.
04	August 23, 1983	**Province of Ontario:** The Honourable Roy McMurtry, Q.C., Attorney General; Mr. Archie Campbell, Q.C., Deputy Attorney General. **Province of New Brunswick:** The Honourable Fernand G. Dubé, Q.C., Minister of Justice and Attorney General; Mr. Barry Athey, Assistant Deputy, Attorney General.
05	August 24, 1983	Mr. John Starnes.

ANNEXE A

SÉANCES ET TÉMOINS

Fasc.	Date	Témoins
01	7 et 8 juillet 1983	L'honorable Robert Phillip Kaplan, solliciteur général du Canada. **Ministère du solliciteur général:** M. Fred E. Gibson, c.r., solliciteur général adjoint; M. T. D'Arcy Finn, c.r., directeur exécutif, Groupe de transition chargé des renseignements de sécurité; M. Archie Barr, surintendant principal, Politique de sécurité, Groupe de transition chargé des renseignements de sécurité.
02	18 août 1983	**Ministère du solliciteur général:** M. T. D'Arcy Finn, c.r., directeur exécutif, Groupe de transition chargé des renseignements de sécurité; M. Archie Barr, surintendant principal, Politique de sécurité, Groupe de transition chargé des renseignements de sécurité.
03	19 août 1983	L'honorable Robert Phillip Kaplan, solliciteur général du Canada. **Ministère du solliciteur général:** M. Fred E. Gibson, c.r., solliciteur général adjoint.
04	23 août 1983	**Province d'Ontario:** L'honorable Roy McMurtry, c.r., procureur général; M. Archie Campbell, c.r., sous-procureur général. **Province du Nouveau-Brunswick:** L'honorable Fernand G. Dubé, c.r., ministre de la Justice et procureur général; M. Barry Athey, sous-procureur général adjoint.
05	24 août 1983	M. John Starnes. L'honorable Mark MacGuigan, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

The Honourable Mark MacGuigan, Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Department of Justice:
Mr. Roger Tassé, O.C., Q.C., Deputy Minister.

06 September 12, 1983

Professor Peter H. Russell, Department of Political Science, University of Toronto.

Canadian Civil Liberties Association:
Mr. A. Alan Borovoy, General Counsel;
Professor Kenneth Swan, Chairman, National Board of Directors.

Professor Martin L. Friedland, Faculty of Law, University of Toronto.

07 September 13, 1983

Mr. Philip B. Berger, M.D.

Canadian Association of Chiefs of Police:
Mr. Thomas G. Flanagan, S.C., Chairman, Law Amendments Committee and Deputy Chief, Ottawa Police Force;
Mr. John W. Ackroyd, Chief of Police, Metropolitan Toronto;
Me Guy Lafrance, Director, *Communauté urbaine de Montréal.*

The Honourable Warren Allmand, P.C., M.P., Former Solicitor General of Canada.

08 September 14, 1983

Mr. John Sawatsky, Journalist.

09 September 15, 1983

Canadian Association of University Teachers:
Dr. Sarah J. Shorten, President;
Dr. Donald Savage, Executive Secretary;
Dr. V.W. Sim, Associate Executive Secretary.

The Honourable Allan Lawrence, P.C., M.P., Former Solicitor General of Canada.

Centre for Conflict Studies, University of New Brunswick:
Dr. M.A.J. Tugwell, Director;
Dr. David Charters, Deputy Director.

Ministère de la Justice:
M. Roger Tassé, O.C., c.r., sous-ministre.

06 12 septembre 1983

M. Peter H. Russell, professeur, Département des sciences politiques, Université de Toronto.

L'Association canadienne des libertés civiles:
M. A. Alan Borovoy, avocat en chef;
M. Kenneth Swan, professeur, président, Conseil national des directeurs.
M. Martin L. Friedland, professeur, Faculté de droit, Université de Toronto.

07 13 septembre 1983

M. Philip B. Berger, M.D.

Association canadienne des chefs de police:
M. Thomas G. Flanagan, président du Comité d'amendements des lois et chef adjoint, Police d'Ottawa;
M. John W. Ackroyd, chef de police du Toronto métropolitain;
Me Guy Lafrance, directeur de la Communauté urbaine de Montréal.
L'honorable Warren Allmand, c.p., député, ancien solliciteur général du Canada.

08 14 septembre 1983

M. John Sawatsky, journaliste.

09 15 septembre 1983

Association canadienne des professeurs d'université:
M[mme] Sarah J. Shorten, présidente;
M. Donald Savage, secrétaire général;
M. V.W. Sim, secrétaire exécutif associé.

L'honorable Allan Lawrence, c.p., député, ancien solliciteur général du Canada.

Université du Nouveau-Brunswick, *Centre for Conflict Studies:*
M. M.A.J. Tugwell, professeur, directeur;
M. David Charters, professeur, sous-directeur.

10	September 21, 1983	The Honourable Brian R. Smith, Q.C., Attorney General of British Columbia; Mr. Robin Bourne, Assistant Deputy Minister, Police Services, Ministry of the Attorney General of British Columbia. **British Columbia Law Union:** Mr. Craig Paterson, Barrister & Solicitor; Ms. Susan Polsky, Barrister & Solicitor; Mr. John Stanton, Barrister & Solicitor. **The Law Union of Ontario:** Mr. Paul D. Copeland, Barrister & Solicitor.
11	September 22, 1983	The Honourable Jean-Luc Pepin, Minister of State (External Affairs). **Department of External Affairs:** Mr. Marcel Massé, Under-Secretary for External Affairs. **The R.C.M.P. Veterans' Association:** Mr. A. Blake McIntosh, President; Mr. John Ewashko, Dominion Secretary; Mr. James Bilton, Chairman, Welfare Committee; Mr. Joe Borsa, Chairman, Membership; Mr. Ivan Rolstone, Member, Ottawa Division.
12	September 27, 1983	**Canadian Rights and Liberties Association:** Dr. Donald Whiteside, President. **Canadian Bar Association:** Mr. Robert M. McKercher, Q.C., President; Mr. Victor Paisley, Chairman of CBA Special Committee on Bill C-157; Mr. Donald G. Bishop, Member; Mᵉ Michel Côté, Q.C., Member. **The R.C.M.P. Security Service:** Sgt. Yvon R. Gingras; Mr. Raphael H. Schachter, Barrister & Solicitor; Mr. Victor Carbonneau, Legal Counsel;

10	21 septembre 1983	L'honorable Brian R. D. Smith, c.r., solliciteur général de la Colombie-britannique. M. Robin Bourne, sous-ministre adjoint, Service de police, ministère du Solliciteur général de la Colombie-britannique. *British Columbia Law Union:* M. Craig Paterson, avocat; Mme Susan Polsky, avocate; M. John Stanton, avocat. *The Law Union of Ontario:* M. Paul D. Copeland, avocat.
11	22 septembre 1983	L'honorable Jean-Luc Pepin, ministre d'État (Relations extérieures). **Ministère des Affaires extérieures:** M. Marcel Massé, sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures. **Association des anciens membres de la GRC:** M. A. Blake McIntosh, président; M. John Ewashko, secrétaire national; M. James Bilton, président, Comité du bien-être M. Joe Borsa, président des membres; M. Ivan Rolstone, membre de la section d'Ottawa.
12	27 septembre 1983	**Fédération canadienne des droits et libertés:** M. Donald Whiteside, président. **Association du Barreau canadien:** M. Robert M. McKercher, c.r., président; M. Victor Paisley, président du Comité spécial de l'ABC sur le projet de loi C-157; M. Donald G. Bishop, membre; M. Michel Côté, c.r., membre. **Service de sécurité de la GRC:** Sgt. Yvon R. Gingras; M. Raphael H. Schachter, avocat; M. Victor Carbonneau, conseiller juridique; M. Jack Waissman, avocat.

		Mr. Jack Waissman, Barrister & Solicitor.
13	September 28, 1983	**Coalition for Gay Rights in Ontario:** Mr. Denis Leblanc, Member; Ms. Barbara McIntosh, Member. **British Columbia Civil Liberties Association:** Professor Robert S. Ratner, Director; Mr. John Russell. **Criminal Lawyers' Association:** Mr. Ronald G. Thomas, Q.C., President; Mr. Alan D. Gold, Barrister & Solicitor.
14	September 29, 1983	Mr. R.H. Simmonds, Commissioner of Royal Canadian Mounted Police. Me Jean Keable. **Parti québécois:** Mr. Sylvain Simard, *vice-président et président du Conseil exécutif national;* Me André J. Bélanger, *vice-président de la région Montréal — Ville-Marie*; Me Alain Mongeau, *président de la Commission juridique nationale*; Me Pierre Cloutier, *président du Comité national de la justice.*
15	October 4, 1983	**Union of Solicitor General Employees - Public Service Alliance of Canada:** Mr. Daryl Bean, Vice-President; Mr. Wayne Crawford, Executive Secretary. **Canadian Human Rights Commission:** Mr. Gordon Fairweather, Chief Commissioner, Mrs. Linda Poirier, Director, Research and Policy. Mr. Robert Bryce.
16	October 5, 1983	**Barreau du Québec:** M. le bâtonnier Louis LeBel; Me André Tremblay, Chairman, Committee on Bill C-157; Me Suzanne Vadboncoeur, Secretary, Committee on Bill C-157.
13	28 septembre 1983	**Coalition pour les droits des personnes gaies en Ontario:** M. Denis Leblanc, membre; Mme Barbara McIntosh, membre. ***British Columbia Civil Liberties Association:*** M. Robert S. Ratner, professeur, directeur; M. John Russell. ***Criminal Lawyers' Association:*** M. Ronald G. Thomas, c.r., président; M. Alan D. Gold, avocat.
14	29 septembre 1983	M. R. H. Simmonds, commissaire de la Gendarmerie royale du Canada. Me Jean Keable. **Parti québécois:** M. Sylvain Simard, vice-président et président du Conseil exécutif national; Me André J. Bélanger, vice-président de la région Montréal — Ville-Marie; Me Alain Mongeau, président de la Commission juridique nationale; Me Pierre Cloutier, président du Comité national de la justice.
15	4 octobre 1983	**Syndicat des employés du solliciteur général—Alliance de la fonction publique du Canada:** M. Daryl Bean, vice-président; M. Wayne Crawford, secrétaire exécutif. **Commission canadienne des droits de la personne:** M. Gordon Fairweather, président; Mme Linda Poirier, directeur, Recherches et politiques. M. Robert Bryce.
16	5 octobre 1983	**Barreau du Québec:** M. le bâtonnier Louis LeBel; Me André Tremblay, président du Comité sur le Bill C-157; Me Suzanne Vadboncœur, secrétaire du Comité sur le Bill C-157. **Congrès juif canadien:** M. Milton E. Harris, président; M. Frank Schlesinger, vice-président;

		Canadian Jewish Congress: Mr. Milton E. Harris, President; Mr. Frank Schlesinger, Vice-President; Ms. Elizabeth Wolfe, Counsel; Professor Frederick Zemans, Chairman, Law and Social Action Committee; Professor Joseph Magnet, Counsel.
17	October 11, 1983	Mr. Gordon Robertson, President, Institute for Research on Public Policy.
18	October 13, 1983	Me Jean Keable.

		Mme Elizabeth Wolfe, conseiller; M. Frederick Zemans, professeur, président du Comité d'action sociale; M. Joseph Magnet, professeur, conseiller.
17	11 octobre 1983	M. Gordon Robertson, président, Institut de recherches politiques.
18	13 octobre 1983	Me Jean Keable.

APPENDIX B

BRIEFS RECEIVED FROM THE PUBLIC

1. Professor Jennie Abell
   Prince Albert, Saskatchewan
2. The Advocates' Society
   Toronto, Ontario
3. The Honourable Marc-André Bédard
   Minister of Justice
   Government of Québec
   Ste-Foy, Québec
4. Canadian Labour Congress
   Ottawa, Ontario
5. Canadian Union of Public Employees
   Ottawa, Ontario
6. Chief Statistician of Canada
   Statistics Canada
   Ottawa, Ontario
7. Mr. André Chrétien
   Shawinigan Sud, Québec
8. Citizens' Independent Review of Police Activities
   Toronto, Ontario
9. *Commission des droits de la personne du Québec*
   Montréal, Québec
10. Mr. Richard Gosse
    Deputy Minister of Justice
    and Deputy Attorney General
    Regina, Saskatchewan
11. The Honourable Harry W. How, Q.C.
    Attorney General of Nova Scotia
    Halifax, Nova Scotia
12. Human Rights Institute of Canada
    Ottawa, Ontario
13. Professor N. Parker-Jervis
    Edmonton, Alberta
14. Dr. Peter Kirkby
    Islington, Ontario
15. The Honourable J. Gary Lane
    Minister of Justice and
    Attorney General of Saskatchewan
    Regina, Saskatchewan
16. Mr. W.R.C. Little
    Meaford, Ontario
17. Mr. David Maguire
    Montreal, Quebec
18. Mr. John H. Meier
    Tsawwassen, B.C.
19. Mrs. Jennifer Moore
    Calgary, Alberta

ANNEXE B

SOUMISSIONS REÇUES DU PUBLIC

1. Mme Jennie Abell, professeur
   Prince Albert, Saskatchewan
2. *The Advocates' Society*
   Toronto, Ontario
3. L'honorable Marc-André Bédard
   Le ministre de la Justice
   Gouvernement du Québec
   Ste-Foy, Québec
4. M. André Chrétien
   Shawinigan Sud, Québec
5. *Citizens' Independent Review of Police Activities*
   Toronto, Ontario
6. Commission des droits de la personne du Québec
   Montréal, Québec
7. Congrès du travail du Canada
   Ottawa, Ontario
8. M. Richard Gosse
   sous-ministre de la Justice
   et sous-procureur général
   Regina, Saskatchewan
9. L'honorable Harry W. How, c.r.
   solliciteur général de la Nouvelle-Écosse
   Halifax, Nouvelle-Écosse
10. Institut canadien des droits de la personne
    Ottawa, Ontario
11. M. N. Parker-Jervis, professeur
    Edmonton, Alberta
12. M. Peter Kirkby
    Islington, Ontario
13. L'honorable J. Gary Lane, c.r.
    ministre de la Justice et
    solliciteur général de la Saskatchewan
    Regina, Saskatchewan
14. M. W. R. C. Little
    Meaford, Ontario
15. M. David Maguire
    Montréal, Québec
16. M. John H. Meier
    Tsawwassen, Colombie-britannique
17. Mme Jennifer Moore
    Calgary, Alberta
18. M. Gerald R. Nelson
    Pitt Meadows, Colombie-britannique
19. M. Lance Orr
    Etobicoke, Ontario

20. Mr. Gerald R. Nelson
Pitt Meadows, B.C.
21. Mr. Lance Orr
Etobicoke, Ontario
22. Mr. Glendon Trevor Peters
Saint John, New Brunswick
23. Mr. Adam Popescu
Winnipeg, Manitoba
24. Mr. Ken Rubin
Ottawa, Ontario
25. Ms. P. Thomson
Ottawa, Ontario

Respectfully submitted,
P.M. Pitfield
Chairman.

20. M. Glendon Trevor Peters
Saint Jean, Nouveau-Brunswick
21. M. Adam Popescu
Winnipeg, Manitoba
22. M. Ken Rubin
Ottawa, Ontario
23. Syndicat Canadien de la Fonction Publique
Ottawa, Ontario
24. Statisticien en chef du Canada
Statistique Canada
Ottawa, Ontario
25. Mme P. Thomson
Ottawa, Ontario

Respectueusement soumis,
Le président,
P.M. Pitfield

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port paye

Book rate
Tarif des livres

K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

SENATE OF CANADA

Special Committee of the Senate on the

Canadian Security Intelligence Service

Chairman:
The Honourable MICHAEL P. PITFIELD

INDEX

OF PROCEEDINGS

(*Issues Nos. 1 to 18 inclusive*)

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial spécial du

Service canadien du renseignement de sécurité

Président:
L'honorable MICHAEL P. PITFIELD

INDEX

DES DÉLIBÉRATIONS

(*Fascicules nos 1 à 18 inclusivement*)

Prepared

by the

Information and Reference Branch,

LIBRARY OF PARLIAMENT

Compilé

par le

Service d'information et de référence,

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

SENATE OF CANADA

Special Senate Committee on the Canadian Security Intelligence Service

INDEX

(Issues 1-18 inclusive)
1st Session, 32nd Parliament, 1980-83

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité

INDEX

(Fascicules 1-18 inclusivement)
1re session, 32e législature, 1980-1983

Voir pages suivantes pour listes d'appendices et de témoins

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9