



First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Special  
Senate Committee on the*

## Anti-terrorism Act

*Chair:*  
The Honourable DAVID P. SMITH, P.C.

---

Monday, May 7, 2007

---

**Issue No. 5**

**Second meeting on:**

Bill C-12, An Act to provide for emergency management  
and to amend and repeal certain Acts

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006-2007

SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial spécial sur la*

## Loi antiterroriste

*Président :*  
L'honorable DAVID P. SMITH, C.P.

---

Le lundi 7 mai 2007

---

**Fascicule n° 5**

**Deuxième réunion concernant :**

Le projet de loi C-12, Loi concernant la gestion des  
urgences et modifiant et abrogeant certaines lois

---

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)

THE SPECIAL SENATE COMMITTEE  
ON THE ANTI-TERRORISM ACT

The Honourable David P. Smith, P.C., *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Jaffer
Day	Joyal, P.C.
Fairbairn, P.C.	Kinsella
Fraser	* LeBreton, P.C.
* Hervieux-Payette, P.C.	(or Comeau)
(or Tardif)	
*Ex officio members	
(Quorum 4)	

LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL  
SUR LA LOI ANTITERRORISTE

*Président* : L'honorable David P. Smith, C.P.

*Vice-président* : L'honorable Pierre Claude Nolin  
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Jaffer
Day	Joyal, C.P.
Fairbairn, C.P.	Kinsella
Fraser	* LeBreton, C.P.
* Hervieux-Payette, C.P.	(ou Comeau)
(ou Tardif)	
* Membres d'office	
(Quorum 4)	

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, May 7, 2007  
(16)

[*English*]

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met at 1 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable David P. Smith, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Fairbairn, P.C., Fraser, Joyal, P.C., Nolin and Smith, P.C. (6).

*In attendance:* Wade Riordan Raaflaub, Analyst, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, March 28, 2007, the committee continued its study on Bill C-12, to provide for emergency management and to amend and repeal certain Acts. (*For complete text of the Order of Reference, see Issue No. 4 of the proceedings of the committee.*)

**WITNESSES:***Federation of Canadian Municipalities:*

Randy Goulden, Councillor, Yorkton, Saskatchewan, Chair of the Standing Committee on Community Safety and Crime Prevention;

Christian Laverdure, Deputy Director, Policy;

Joshua Bates, Policy Analyst.

*Office of the Information Commissioner of Canada:*

Alan Leadbeater, Deputy Information Commissioner;

Nadine Gendron, Legal Counsel.

Ms. Goulden made a statement and, together with Mr. Laverdure and Mr. Bates, answered questions.

At 2 p.m., the committee suspended.

At 2:02 p.m., the committee resumed.

Mr. Leadbeater made a statement and, together with Ms. Gendron, answered questions.

At 3:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*Le greffier du comité,*

Adam Thompson

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le lundi 7 mai 2007  
(16)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 13 heures, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable David P. Smith, C.P. (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Fairbairn, C.P., Fraser, Joyal, C.P., Nolin et Smith, C.P. (6).

*Également présent :* Wade Riordan Raaflaub, analyste, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 mars 2007, le comité poursuit son étude du projet de loi C-12, Loi concernant la gestion des urgences et modifiant et abrogeant certaines lois. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 4 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :***Fédération canadienne des municipalités :*

Randy Goulden, conseillère municipale, Yorkton, Saskatchewan, présidente du Comité permanent sur la sécurité communautaire et la prévention du crime;

Christian Laverdure, directeur adjoint, Politique;

Joshua Bates, analyste des politiques.

*Commissariat à l'information du Canada :*

Alan Leadbeater, sous-commissaire à l'information;

Nadine Gendron, avocate.

Mme Goulden fait un exposé et, avec l'aide de M. Laverdure et de M. Bates, répond aux questions.

À 14 heures, le comité suspend ses travaux.

À 14 h 2, le comité reprend ses travaux.

M. Leadbeater fait un exposé et, avec l'aide de Mme Gendron, répond aux questions.

À 15 h 20, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

**EVIDENCE**

OTTAWA, Monday, May 7, 2007

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act, to which was referred Bill C-12, to provide for emergency management and to amend and repeal certain acts, met this day at 1 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator David P. Smith** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** For those colleagues here now, I thought I would provide an indication of timing. At the end of the meeting, we may discuss this a bit more. Today, the Federation of Canadian Municipalities will lead off, followed by representatives from the Office of the Information Commissioner of Canada.

Next week, I must speak at a conference in Vancouver and our clerk is away. Two papers are being completed — Senator Joyal I believe requested these — one comparing Bill C-12 to the existing act, the other comparing our situation to the U.K. and the U.S. They may or may not be ready for next week. Because the following week is the Victoria Day holiday, our next meeting will take place on May 28. I am hoping that everybody can block off three hours. With any luck, we may even get to clause-by-clause consideration.

The Privacy Commissioner of Canada is preparing a paper that will be ready soon. We will circulate that paper within a couple of days. If members there are issues in there that honourable senators feel warrant the commissioner being called, then we can do that, however, none of the changes relates to the Privacy Act, correct?

**Adam Thompson, Clerk of the Committee:** That is my understanding.

**The Chairman:** None of the changes relates to the Privacy Act, so it may not be necessary to call her. Members of the committee will, however, receive a copy of this paper; after having looked at it, if you feel it is necessary to call her, we can do so.

At the next meeting, there will be representative from the PCO and the council of emergency preparedness, which is the body that represents the provinces. With any luck, we could get into clause-by-clause consideration at the end of that meeting; if we do not finish, we will meet next on June 4. We should be able to report back well before the Senate rises for the summer break.

Our first witnesses are from the Federation of Canadian Municipalities. Councillor Randy Goulden, from Yorkton, Saskatchewan, who is the chair of the Standing Committee on

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le 7 mai 2007

Le Comité spécial du Sénat sur la Loi antiterroriste, auquel a été renvoyé le projet de loi C-12, concernant la gestion des urgences et modifiant et abrogeant certaines lois, se réunit aujourd'hui à 13 heures pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur David P. Smith** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Je souhaite, à l'intention des collègues ici présents, donner quelques indications sur le calendrier. Nous pourrions en discuter un peu plus longuement à la fin de la réunion. Aujourd'hui, nous commencerons par la Fédération canadienne des municipalités, suivront ensuite les représentants du Commissariat à l'information du Canada.

La semaine prochaine, je dois parler à une conférence à Vancouver et notre greffier est absent. Deux documents sont en cours d'achèvement — je crois que c'est le sénateur Joyal qui les a demandés —, l'un compare le projet de loi C-12 à la loi actuellement en vigueur, l'autre compare notre situation à celles du Royaume-Uni et des États-Unis. Ils pourraient être prêts la semaine prochaine. Étant donné que la semaine qui suit est celle du congé de la fête de Victoria, notre prochaine réunion aura lieu le 28 mai. J'espère que tout le monde y consacrerait trois heures. Avec un peu de chance, nous pourrions peut-être même entamer l'étude article par article.

La commissaire à la protection de la vie privée du Canada prépare un document qui sera bientôt prêt. Nous le distribuerons dans quelques jours. Si les honorables sénateurs estiment qu'il y a des questions qui, selon eux, méritent de demander à la commissaire de comparaître, nous pourrions l'inviter, cependant, aucune des modifications ne se rapporte à la Loi sur la protection des renseignements personnels, n'est-ce pas?

**Adam Thompson, greffier du comité :** C'est ce que je comprends.

**Le président :** Aucun des changements ne se rapporte à la Loi sur la protection des renseignements personnels, il n'est donc peut-être pas nécessaire de l'inviter. Toutefois, les membres du comité recevront un exemplaire de ce document; après l'avoir consulté, si vous estimez qu'il faut l'inviter, alors nous l'inviterons.

À la prochaine réunion, il y aura un représentant du BCP et du conseil de la protection civile, l'organisme qui représente les provinces. Avec un peu de chance, nous pourrions commencer l'étude article par article à la fin de la réunion; si nous ne terminons pas, notre prochaine réunion se tiendra le 4 juin. Nous devrions pouvoir faire rapport bien avant que le Sénat n'ajourne pour le congé d'été.

Nos premiers témoins représentent la Fédération canadienne des municipalités. La conseillère municipale Randy Goulden, de Yorkton, Saskatchewan, qui est présidente du Comité permanent

Community Safety and Crime Prevention, will be making the presentation. Also with us from the FCM are Mr. Christian Laverdure and Mr. Joshua Bates.

**Randy Goulden, Councillor, Yorkton, SK, Chair of the Standing Committee on Community Safety and Crime Prevention, Federation of Canadian Municipalities:** Our deep appreciation and thanks to the committee for inviting us to appear here today.

We appreciate this opportunity to speak to you about Bill C-12 as it relates to emergency planning and how we allocate responsibilities and resources into that planning.

As we understand the bill, one of its primary objectives is to ensure that the federal response to an emergency is coordinated and harmonized with other jurisdictions. Clearly, this cannot take place unless cities, communities and municipalities are consulted. Municipalities are on the front lines of emergencies and are the first responders in 95 per cent of all emergencies here in Canada. Cities and communities are generally responsible for police, firefighters, paramedics, emergency shelter workers and other first responders. They are also increasingly exposed to the threat of terrorism and public health emergencies, such as SARS, influenzas and other pandemics, and to severe weather events. This is especially true for larger cities, as well as those with ports and airports. Cities are also expected to carry most of the burden for security at major national and international conferences and events, with costs increasing dramatically since September 11.

The proportion of total municipal operating budgets now devoted to protection is between 15 and 20 per cent, a number that will surely continue to rise. In most cases, there is only transportation and environmental services that consume more municipal resources. If these trends continue, they too will be overtaken by the cost of protective services in the next few years.

Despite this, municipalities are not consulted when decisions are made regarding national emergency plans and strategies. In fact, the current lack of consultation and coordination, which leaves municipal first responders out of the disaster planning, is underfunded, wastes scarce resources and threatens the well being of Canadians. While we agree with the intent of the proposed legislation, we do not see how the bill, as currently written, will lead to better coordination unless it makes explicit reference to the role and importance of municipal first responders.

The only reference in Bill C-12 to local authorities is that the minister would work with them through the provinces. Given today's realities, this is not nearly enough. Failing to

sur la sécurité communautaire et la prévention du crime, fera la déclaration. Nous avons aussi avec nous de la FCM M. Christian Laverdure et M. Joshua Bates.

**Randy Goulden, conseillère municipale, Yorkton, Saskatchewan, présidente du Comité permanent sur la sécurité communautaire et la prévention du crime, Fédération canadienne des municipalités :** Nous tenons à remercier sincèrement le comité de nous avoir invités à comparaître ici aujourd'hui.

Merci de nous donner l'occasion de vous parler du projet de loi C-12 en ce qui concerne la planification d'urgence et la façon dont nous attribuons les responsabilités et les ressources dans le cadre de cette planification.

Selon notre compréhension du projet de loi, un de ses objectifs primaires vise à s'assurer que la réaction du gouvernement fédéral à une urgence soit coordonnée et harmonisée avec celles des autres autorités. Cela n'est évidemment possible que si les villes, les collectivités et les municipalités sont consultées, les municipalités sont en première ligne et sont les premières à intervenir dans 95 p. 100 des urgences au Canada. Les villes et les collectivités sont généralement responsables de la police, des pompiers, des auxiliaires médicaux, du personnel des foyers d'urgence et d'autres premiers intervenants. Elles sont aussi de plus en plus exposées à la menace du terrorisme et aux cas d'urgence sanitaire comme le SRAS, les gripes et les autres pandémies et aux phénomènes météorologiques violents. Cela est particulièrement vrai pour les grandes villes et aussi pour celles où il y a des ports et des aéroports. Il est aussi attendu des villes qu'elles assument une grande partie des responsabilités en matière de sécurité lors de grands congrès et événements nationaux et internationaux en assumant des coûts qui ont augmenté considérablement depuis le 11 septembre.

Le pourcentage du budget d'exploitation municipal utilisé aujourd'hui pour la protection civile se situe entre 15 et 20 p. 100, ce taux continuera certainement à augmenter. Dans la plupart des cas, seuls les transports et les services environnementaux utilisent plus de ressources municipales. Si cette tendance continue, les coûts des transports et des services environnementaux seront eux aussi rattrapés par ceux des services de protection au cours des prochaines années.

Malgré tout, les municipalités ne sont pas consultées lorsque des décisions sont prises au sujet des stratégies et des plans d'urgence nationaux. En fait, à cause du manque de consultation et de coordination, qui tient les premiers intervenants des municipalités à l'écart des plans de mesures d'urgence en cas de catastrophe, la planification est sous-financée, gaspille le peu de ressources et menace le bien-être des Canadiens. Bien que nous appuyions l'objectif du projet de loi, nous ne voyons pas comment, sous sa forme actuelle, il peut assurer une meilleure coordination à moins qu'il ne fasse référence de manière explicite au rôle et à l'importance des municipalités en tant que premiers intervenants.

La seule référence aux autorités locales dans le projet de loi C-12 est celle qui indique que le ministre devra travailler avec elles par l'intermédiaire des provinces. Compte tenu des réalités

acknowledge the municipal role in developing emergency preparedness policies risks perpetuating the current system. It does nothing to change the status quo, which has traditionally seen municipal governments and their front-line agencies left out of the critical planning and under-resourced. The absence of true municipal integration into overall emergency management plans results in a patchwork of guidelines and resources, and expectations that differ province by province, territory by territory, community by community. As a result, the other orders of government are not getting the full picture and are not taking into consideration the front-line requirements of municipalities.

There exists, in effect, not only a lack of national standards when it comes to emergency preparedness, but even a lack of knowledge of what resources are available. The issue of emergency management and preparedness is too important to be overtaken by jurisdictional wrangling. We need only look at New Orleans and Hurricane Katrina to see what can occur when those closest to the emergency are the least consulted and prepared.

In the new security environment, clarification of responsibilities and integration of federal, provincial, territorial and municipal responders is becoming more and more pressing. Bill C-12 provides Parliament with just the opportunity to make a strong statement about the need to involve municipal government in emergency planning — not as an afterthought, but as an important and primary partner.

We propose amending this bill with a preamble whereby the Parliament of Canada would recognize the fundamental role of municipal governments in responding to local, national and international emergencies; and that a coordinated and efficient response to emergency requires collaboration among all orders of government. Although not binding in law, this preamble would serve as an affirmation by Parliament of the importance of collaboration and integration in emergency planning and response. Of course, FCM would welcome the opportunity to assist in the writing of this preamble.

Again, we recognize the potential jurisdictional issues our proposal may raise for some. However, we feel that a preamble would strike the appropriate balance between respecting jurisdiction and recognizing municipalities as the order of government in charge of first responders.

Following our presentation, we will deliver to the clerk a summary of our presentation and copies of our recent report on emergency planning. This document, which was prepared for FCM by the national security group, outlines in detail many of the issues we raised in our comments. We trust this report

actuelles, c'est loin d'être suffisant. En ne reconnaissant pas le rôle des municipalités dans l'élaboration des mesures de protection civile, on risque de perpétuer le système actuel. Cela ne change en rien le statut quo qui a toujours tenu les autorités municipales et leurs organismes de première ligne à l'écart des planifications importantes et en manque de ressources. L'absence d'une véritable intégration des municipalités aux plans d'ensemble de gestion des situations d'urgence se traduit par un ensemble disparate de lignes directrices, de ressources et d'attentes qui varient d'une province, d'un territoire et d'une localité à l'autre. Par conséquent, les autres paliers de gouvernement n'ont pas une image complète de la situation qui leur permettrait de prendre en considération les exigences de première ligne des municipalités.

Il y a, en effet, non seulement un manque de normes nationales pour la protection civile, mais aussi un manque de connaissances concernant les ressources qui sont disponibles. Les questions liées à la gestion des urgences et à la protection civile sont trop importantes pour faire l'objet de querelles de compétences. Il nous suffit seulement de prendre l'exemple de la Nouvelle-Orléans et de l'ouragan Katrina pour voir ce qui peut se passer lorsque ceux qui sont les plus proches des zones sinistrées sont les moins consultés et les moins préparés.

Dans le nouvel environnement de sécurité, l'éclaircissement des responsabilités et de l'intégration des intervenants des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et des administrations municipales se fait de plus en plus pressant. Le projet de loi C-12 offre au parlement à peine l'occasion d'affirmer catégoriquement la nécessité de faire participer les municipalités à la planification — non pas après coup, mais à titre de partenaire important et de premier recours.

Nous proposons de modifier le projet de loi par un préambule qui permettra au Parlement du Canada de reconnaître le rôle fondamental des autorités municipales dans les réactions aux situations d'urgence locale, nationale et internationale, et de tenir compte du fait qu'une réaction coordonnée et efficace aux situations d'urgence nécessite la collaboration de tous les paliers de gouvernement. Ce préambule ne serait pas contraignant, mais il constituerait une confirmation du Parlement quant à l'importance de la collaboration et de l'intégration dans la planification des mesures d'urgence et la réaction. La FCM serait bien sûr heureuse de contribuer à la formulation de ce préambule.

Encore une fois, nous reconnaissons que notre proposition risque de soulever des questions de compétences pour certains. Cependant, nous estimons qu'un préambule permettra d'atteindre le bon équilibre entre le respect des compétences et la reconnaissance que les municipalités sont le palier de gouvernement responsable des premières interventions.

À la fin de notre exposé, nous remettrons au greffier le résumé de nos déclarations et des copies de notre rapport récent sur la planification des mesures d'urgence. Ce document, qui a été préparé pour la FCM par le Groupe de la sécurité nationale, décrit en détail bon nombre de questions que nous avons

will help the committee appreciate the scope of the problem and, more important, the scope of the potential benefits of better integration and coordination.

**The Chairman:** When you mentioned the “lack of national standards,” if you look at the evidence that was received by the Commons committee, the Bloc representative on that committee objected to the municipalities even being at the table because they are the creatures of the provinces. Some of the dialogue that follows that is almost like a comedy.

A preamble, of course, is not enforceable. We cannot put our heads in the sand and suggest we can impose national standards on entities over which we do not have constitutional jurisdiction. I do not know what your response to that is, and I do not know if your associates wish to comment. I will leave that up to you.

**Ms. Goulden:** I shall respond first, and then I shall ask our policy analyst if he wishes to respond as well.

I come from a small community in Saskatchewan. We feel that we are as prepared as any other community in Saskatchewan. When we sit down and start our dialogues, we find that there are different levels of preparedness. That concerns us. We are the largest city in our area, and we know our responsibility would be enlarged if there were emergencies, either natural or threats that we might have. We are very concerned because we feel we are not ready to help our surrounding communities.

If there were standardizations, we could all work together. At FCM, we understand the jurisdictional concerns in our cities and communities and we respect those. However, we should like to be at the table for the discussions. We also understand that anything that comes back to our cities and communities would come through federal and provincial agreements. We are not asking to oversee or work through any of those. That would have to come through the agreements.

**The Chairman:** We agree you should be at the table, which is why we invited you.

**Joshua Bates, Policy Analyst, Federation of Canadian Municipalities:** First and foremost, our priority is the safety and security of all Canadians. If you look at the report we will circulate following our presentation, there is reference to planning and standards. We would hope and expect with respect to any standards that are implemented that we would be consulted along with the provinces and territories. That should hopefully appease the concerns raised before.

If there are going to be standards, we hope there are adequate resources for municipalities to meet those standards, rather than saying this is a standard you have to meet and then being left to cope with that on our own.

**The Chairman:** Mr. Laverdure, do you wish to comment?

soulevées. Nous croyons que ce rapport aidera le comité à apprécier l'ampleur du problème et, ce qui est plus important, l'étendue des avantages éventuels qui résulteraient d'une meilleure intégration et d'une meilleure coordination.

**Le président :** Lorsque vous avez dit « le manque de normes nationales », si vous lisez les témoignages reçus par le comité de la Chambre des communes, le représentant du Bloc qui fait partie de ce comité a même contesté que les municipalités soient à la table car elles sont les créatures des provinces. Le dialogue qui suit cette contestation est presque comique.

Un préambule n'est évidemment pas exécutoire. Nous ne pouvons pas enterrer nos têtes dans le sable et suggérer que nous pouvons imposer des normes nationales à des organismes sur lesquels nous n'avons aucune compétence constitutionnelle. Je ne sais pas ce que vous répondrez à cela et je ne sais pas si vos collègues voudraient faire une observation. Je vous laisse décider.

**Mme Goulden :** Je répondrai en premier, puis je demanderai à notre analyste des politiques s'il veut aussi répondre.

Je suis originaire d'une petite localité de la Saskatchewan. Nous pensons que notre localité est toute aussi prête que n'importe quelle autre localité de la Saskatchewan. Lorsque nous nous rencontrons pour discuter, nous constatons qu'il y a différents niveaux de préparation et nous en sommes concernés. Notre ville est la plus grande de la région et notre responsabilité serait bien plus grande si nous étions victimes de catastrophes naturelles ou de menaces. Nous sommes très préoccupés du fait que nous ne pensons pas pouvoir aider les collectivités voisines.

L'établissement de normes nous permettrait de travailler ensemble. La FCM comprend et respecte les préoccupations des villes et des localités concernant les compétences. Cependant, nous aimerions participer aux discussions. Nous comprenons aussi que tout ce qu'obtiendront nos villes et localités sera issu des ententes fédérales-provinciales. Nous ne demandons pas de surveiller les négociations à cet effet ni d'y participer. Cela devra provenir des ententes.

**Le président :** Nous pensons que vous devez participer aux discussions, c'est la raison pour laquelle nous vous avons invité.

**Joshua Bates, analyste des politiques, Fédération canadienne des municipalités :** Tout d'abord, nous avons pour priorité la sécurité de tous les citoyens canadiens. Si vous consultez le rapport que nous vous distribuerons à la fin de notre exposé, vous y verrez des références à la planification et aux normes. Nous espérons et nous nous attendons à être consultés, tout comme les provinces et les territoires, en ce qui concerne les normes qui seront mises en œuvre. Cela devrait apaiser les inquiétudes que nous avons soulevées.

S'il va y avoir des normes, nous espérons que des ressources appropriées seront mises à la disposition des municipalités afin qu'elles puissent respecter les normes plutôt que de leur demander de s'y conformer et de les laisser se débrouiller toutes seules.

**Le président :** Monsieur Laverdure, avez-vous quelque chose à dire?

**Christian Laverdure, Deputy Director, Policy, Federation of Canadian Municipalities:** No, thank you.

**Senator Nolin:** Thank you, madam, for appearing. I want to tell you that you have in front of you a body of the Senate that respects your jurisdiction greatly. I do not have to tell you that another committee of the Senate is, in an ongoing manner, looking after first responders and your role in tackling those challenges. We are deeply concerned about your comments. We are trying to find a practical ground to make that legislation effective.

I am sure you participated in 2005 — if not you personally, people from your organization — in the consultation organized by the Department of Public Safety and Emergency Preparedness. Have you voiced the concern you are voicing in front of us today?

**Ms. Goulden:** I will ask the gentlemen with me to respond, because I was not the chair in 2005. I want to be certain we have the appropriate information for you.

**Mr. Laverdure:** I am not sure which consultation you refer to. We are in constant contact with Public Safety and Emergency Preparedness Canada.

We do voice our concerns. We are not trying to go over jurisdictional issues here. We are trying to have a clear, open chain of communication as to what our concerns are as first responders in cities where people live. I am not sure exactly which consultation in 2005 you are referring to, but we are communicating our concerns on a continuous basis through the appropriate channels.

**Senator Nolin:** In 2005, the department organized consultations to modernize Canada's emergency management legislation. That is what we were told, and I hope you were part of those discussions.

**Mr. Laverdure:** To my recollection, and somebody may correct me if I am wrong, I do not recall being consulted on that. When we are aware of certain consultations, we do make our presence known and our willingness to participate. It might have happened through those channels.

**Senator Nolin:** Do you agree, Ms. Goulden, that municipalities are included in the expression "local authorities" in the bill?

**Ms. Goulden:** I believe in Bill C-12 we are referred to three times, but only as almost other entities, where we feel we should have more presence in the preamble, or more recognition, because we are the first responders.

**Senator Nolin:** We all agree with you. As the chair mentioned, recognition in the preamble is really a show of respect, but not more than that. A preamble is not part of the mechanics of a bill.

**Christian Laverdure, directeur adjoint, Politique, Fédération canadienne des municipalités :** Non, je vous remercie.

**Le sénateur Nolin :** Merci, madame, de comparaître. Je tiens à vous dire que vous avez devant vous un organe du Sénat qui a le plus grand respect pour votre compétence. Je n'ai pas à vous apprendre qu'un autre comité sénatorial s'occupe, de façon régulière, des premiers intervenants et du rôle que vous jouez pour régler ces problèmes. Vos commentaires suscitent en nous de profondes inquiétudes. Nous essayons de trouver un motif pratique qui permettrait la mise en œuvre de cette mesure législative.

Je suis sûr que vous avez participé en 2005 — sinon vous personnellement, du moins d'autres personnes de votre organisation — aux consultations organisées par le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Avez-vous exprimé les préoccupations dont vous nous faites part aujourd'hui?

**Mme Goulden :** Je vais demander aux messieurs qui m'accompagnent de répondre parce que je n'étais pas présidente en 2005. Je veux m'assurer de l'exactitude des renseignements que nous vous communiquons.

**M. Laverdure :** Je ne vois pas très bien de quelles consultations vous parlez. Nous sommes en contact permanent avec le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile.

Nous exprimons nos préoccupations. Nous n'essayons pas d'empiéter sur les questions de compétences. Nous essayons d'exprimer clairement et ouvertement nos inquiétudes en tant que premiers intervenants dans des villes où vit une population. Je ne suis pas très sûr à quelles consultations tenues en 2005 vous faites allusion, en tout cas, nous faisons part de nos inquiétudes de façon permanente en suivant les voies officielles.

**Le sénateur Nolin :** En 2005, le ministère a organisé des consultations pour actualiser la Loi sur la gestion des urgences. C'est ce que l'on nous a dit et j'espère que vous avez participé à ces discussions.

**M. Laverdure :** Si ma mémoire est bonne, que l'on me corrige si je me trompe, je ne crois pas que nous avons été consultés à ce sujet. Lorsque l'on nous avise de la tenue de consultations, nous nous manifestons pour exprimer notre désir d'y participer. Ça aurait pu se produire par les voies officielles.

**Le sénateur Nolin :** Convenez-vous, madame Goulden, que les municipalités font partie des « autorités locales » du projet de loi?

**Mme Goulden :** Je crois que le projet de loi C-12 nous mentionne trois fois, mais presque comme d'autres organismes. Nous pensons que le préambule devrait nous mentionner plus souvent ou reconnaître davantage notre apport, car nous sommes les premiers à intervenir.

**Le sénateur Nolin :** Nous sommes tous d'accord avec ce que vous dites. Comme le président l'a mentionné, la reconnaissance dans le préambule est vraiment une marque de respect, mais c'est tout. Le préambule ne fait pas partie des rouages d'un projet de loi.



I would ask you to look at clause 6(2)(b), which is on page 4 of the bill. That clause reads — and I quote:

Each minister shall include in an emergency management plan . . .

(b) any federal-provincial regional plans;

I personally presume that you are part of that. Do you feel that you are a part of that?

**Ms. Goulden:** That would be a presumption. In my opinion, it would be wonderful if there were some reference to cities and communities. In appearing here, we thought that inclusion in the preamble would be the balance. Are you suggesting that we would have some mention in that?

**Senator Nolin:** I am suggesting that each minister has important responsibilities, so important that I personally think there is a contradiction with the responsibilities of the minister responsible for the act — however, that is another concern. With respect to the discussion we are having now, each minister of the Crown will have to produce and maintain an operational emergency plan. That would include any federal-provincial regional plans. I presume that would include the local authorities.

**Ms. Goulden:** Presume.

**Senator Joyal:** Welcome, witnesses. In my reading of the bill, “local authority” is not defined per se, especially when it is referred to in the interpretation portion of the bill, clause 2. I would ask you to look at the last paragraph of clause 2, which is the definition of “provincial emergency” — the last term to be defined. That paragraph reads — and I quote:

“provincial emergency” means an emergency occurring in a province if the province or a local authority in the province has the primary responsibility for dealing with the emergency.

In other words, you are referred to indirectly, meaning that if you are the first one to respond to a situation, you are seen as being able to trigger a national emergency. That is the way I interpret this action. In other words, even though the terms “municipality” or “city” or “town” are not used, the general acceptance of “local authority” — perhaps we can obtain a definition of “local authority” in a law dictionary. Nevertheless, it seems clear to me that if you are to respond to a situation it is because you have a responsibility. That responsibility cannot be self-attributed. Somebody has to give it to you. An NGO cannot define itself as having the primary responsibility for dealing with an emergency. We cannot envisage that this is the proper interpretation to provide to local authorities.

Therefore, you are referred to indirectly in the interpretation section, because you will encounter situations, as you have said properly, in which you will be the first one to respond. As I think you said in your statement, you are the first ones to be called in 90 per cent of cases.

Je vous demande de consulter l’alinéa 6(2)b) du projet de loi à la page 4. Cet alinéa dit, je lis :

Tout plan de gestion des urgences prévoit les éléments suivants :

b) les plans régionaux fédéraux-provinciaux;

Je suppose que vous en faites partie. Estimez-vous en faire partie?

**Mme Goulden :** Ce serait une supposition. Je pense qu’il serait merveilleux qu’il y ait une référence des villes et des localités. En venant ici, nous pensions que l’inclusion dans le préambule porterait sur l’équilibre. Suggérez-vous que nous avons un mot à dire à ce sujet?

**Le sénateur Nolin :** Je suggère que le ministre a des responsabilités importantes, si importantes que je pense qu’il y a une contradiction au niveau des responsabilités du ministre responsable de la loi — cela est, toutefois, un autre problème. En ce qui concerne notre discussion, chaque ministre de la Couronne doit préparer et maintenir un plan d’urgence opérationnel. Cela inclurait tous les plans régionaux fédéraux-provinciaux et, je suppose, les autorités locales.

**Mme Goulden :** Suppose.

**Le sénateur Joyal :** Bienvenue aux témoins. Je ne vois pas dans le projet de loi une définition pour l’expression « autorités locales », particulièrement dans la partie interprétative de l’article 2. Je vous demande de lire le dernier paragraphe de l’article 2 qui donne la définition de « urgence provinciale » — en fait la dernière définition. Ce paragraphe dit, je lis :

« urgence provinciale » Urgence survenant dans une province et à laquelle la province ou une autorité locale est chargée de faire face en premier lieu.

Autrement dit, il est fait indirectement référence à vous, ce qui veut dire que si vous êtes les premiers à intervenir, vous êtes en mesure de déclarer une situation de crise nationale. C’est mon interprétation. C’est-à-dire que même si les mots « municipalités », « ville » ou « village » ne sont pas utilisés, l’expression « autorités locales » est acceptée généralement — peut-être pouvons-nous voir la définition de « autorités locales » dans un dictionnaire juridique. Néanmoins, il me semble évident que si vous intervenez, c’est parce que vous avez une responsabilité. Vous ne pouvez pas vous attribuer vous-même cette responsabilité. Quelqu’un d’autre doit vous la donner. Une ONG ne peut pas décider que sa responsabilité première est d’intervenir dans une situation d’urgence. Nous ne pouvons pas considérer que ce soit là l’interprétation appropriée de l’expression « autorités locales. »

Par conséquent, il est fait indirectement référence à vous dans l’article interprétatif, car vous serez confrontés à des situations, comme vous l’avez justement dit, dans lesquelles vous serez les premiers à intervenir. Il me semble que vous avez déclaré être les premiers intervenants dans 90 p. 100 des cas.

However, I would ask you to look at page 5, clause 6(3) — which reads:

A government institution may not respond to a provincial emergency unless the government of the province requests assistance or there is an agreement with the province that requires or permits the assistance.

My interpretation of this clause is such that the city of Saskatoon cannot call the federal Minister of Public Safety to say, “We are overwhelmed with a situation; come help us.” There are two cases in which that can happen: First, if there is an agreement with the federal government; second, if the federal government makes a decision that a situation is of national concern.

Therefore, you have no direct capacity to trigger the declaration by the federal government that an event is a national emergency situation. You are denied that opportunity.

However, being on the front line, in a way you can be assimilated to a provincial emergency situation. In other words, you have an indirect capacity to trigger a declaration from a national emergency situation. Am I right or wrong in the way I read the bill?

**Ms. Goulden:** Yes. In our interpretation, that is how we understand it. That is the process within which we work.

We are asking for more direct consultation when we begin the management plans and the policy direction. We have concerns about that. We understand the jurisdictional responsibilities, but when we start the managerial plans, we would very much like to have more direct consultation. That is the area where we will be of the greatest benefit because we are the first responders.

**Senator Joyal:** Let us go to your last statement, that you want to be consulted for the coordination. To rephrase your terms, you want to be at the table for the coordination. Clause 4(1)(f) of the bill, at page 2, states:

(f) . . . relating to emergency management with those of the provinces — and supporting the emergency management activities of the provinces — and through the provinces, those of local authorities;

It is quite clear that you cannot go directly to the federal government to try to coordinate your plan. Suppose you have a plan for the various situations where you might consider a need to respond, you cannot go directly to the federal Minister of Public Safety and tell him that you have a plan and ask him whether he agrees with it or has any comments about it. You cannot do that; rather, you have to take your response plan to your province. That is another step that you must take.

Cependant, je vous demande de lire le paragraphe 6(3) qui dit :

S’agissant d’une urgence provinciale, une institution fédérale ne peut intervenir dans la province visée qu’en réponse à une demande d’aide de la part de celle-ci ou que dans le cadre d’un accord conclu avec elle en matière d’aide.

Pour moi, ce paragraphe signifie qu’une ville comme Saskatoon ne peut pas contacter le ministère fédéral de la Sécurité publique pour lui dire : « Nous sommes dépassés par la situation; venez nous aider. » Il y a deux cas où cela est possible : premièrement, si un accord a été conclu avec le gouvernement fédéral; deuxièmement, si le gouvernement fédéral décide qu’il s’agit d’une situation de crise nationale.

Par conséquent, vous n’êtes pas directement en mesure d’inciter le gouvernement fédéral à déclarer qu’un événement est une situation de crise nationale. Cette possibilité vous est refusée.

Cependant, étant donné que vous êtes en première ligne, vous pouvez d’une certaine façon être associés à une situation de crise provinciale. Autrement dit, vous pouvez directement enclencher le processus de déclaration d’une situation de crise nationale. Mon interprétation du projet de loi vous paraît-elle juste ou fautive?

**Mme Goulden :** Oui. C’est ainsi que nous l’interprétons. C’est dans ce cadre que nous travaillons.

Nous demandons des consultations plus directes quand nous commençons l’élaboration des plans de gestion et l’orientation de la politique. C’est quelque chose qui nous préoccupe. Nous comprenons les responsabilités en matière de compétences, mais, lorsque nous commençons à élaborer des plans de gestion, nous voudrions vraiment avoir que la consultation soit plus directe. C’est le domaine où nous pouvons être le plus utile, car nous sommes les premiers intervenants.

**Le sénateur Joyal :** Revenons à votre dernière déclaration selon laquelle vous voulez être consultés au niveau de la coordination. Pour reprendre vos mots, vous voulez participer aux discussions sur la coordination. L’alinéa 4(1)f) du projet de loi, à la page 2, dit :

f)... En matière de gestion des urgences avec celles des provinces et, par leur intermédiaire, avec celles des autorités locales, et d’appuyer les activités des provinces et, par leur intermédiaire, celles des autorités locales;

Il est évident que vous ne pouvez pas demander directement au gouvernement fédéral d’essayer de coordonner notre plan. Supposez que vous ayez un plan pour faire face à plusieurs situations qui pourraient nécessiter, selon vous, votre intervention, vous ne pouvez pas dire directement au ministère fédéral de la Sécurité publique que vous avez un plan qu’il l’approuve ou non ou qu’il ait ou non quelque chose à dire à son sujet. Vous ne pouvez pas faire cela; mais vous devez présenter votre plan de réaction à votre province. C’est une autre démarche que vous devez faire.

If I understand the bill correctly, again from my previous comment to you, you cannot call upon the federal government to intervene directly. According to clause 6(3) and according to clause 4(1)(f), you cannot coordinate your plan directly with the federal government.

Therefore, my question to you is this: Are you asking us to change that situation at one or another level, or are you asking from us to be more involved in the overall planning at your level? I do not want to embarrass you with my question, but this is fundamentally where we are with the municipalities — what you are asking us to do.

I have no problem in principle to a preamble, but the usual practice is to interpret the preamble in the legislation, where it is given effect. Therefore, if it is to be given effect in the bill, it should be because it addresses those two specific elements in the bill where you are directly mentioned. I do not want to be too legalistic with you, so perhaps Mr. Laverdure or Mr. Bates can assist you in this. That seems to be the key issue to determine today.

**Mr. Laverdure:** You are completely right in saying that a preamble, as Ms. Goulden said, has no weight. We want a recognition. When it comes down to the coordination and implementation of the management plans of the emergency policies and so on, we are completely aware and completely in favour of the standard process of going through the provinces and territories as is mandated. We are not here for jurisdictional squabbles, and we recognize that. Rather, we want recognition at the beginning, when government is starting to develop policies and emergency planning. There is nothing in the Constitution or anywhere else that says you cannot talk to us and ask us about our concerns: Where is it that things fall apart? Where should things be more coordinated? When it comes down to the actual coordination and implementation of those strategies, et cetera, it must be coordinated through the provinces and territories, and we agree with that.

A preamble would not necessarily put it into law or enact it. We would love to be mentioned all over the place and be recognized as a first-class partner, if you want; however, we are aware that that might not be possible and that it might prevent the bill from becoming legislation.

We are of the opinion that a preamble would accomplish our objective of seeing and acknowledging the critical role that municipalities play in security management without raising jurisdictional opposition.

**Senator Joyal:** I will move on to my next question. It seems that the bill reflects the state of the law in Canada as much as the Supreme Court has ruled on the status of municipalities in Canada. There have been, as you know, many decisions of the Supreme Court in relation to that. The last one was in respect of the restructuring of municipalities in Quebec. You will recall that a group of municipalities challenged their new status

Si je comprends bien le projet de loi, encore une fois d'après ce que je viens de vous dire, vous ne pouvez pas demander au gouvernement fédéral d'intervenir directement. En vertu du paragraphe 6(3) et de l'alinéa 4(1)f), vous ne pouvez pas coordonner votre plan directement avec le gouvernement fédéral.

Par conséquent, la question que je vous pose est la suivante : nous demandez-vous de changer cette situation à un autre niveau où nous demandez-vous de nous associer plus étroitement à la planification d'ensemble à votre niveau? Je ne veux pas ma question vous embarrasse, mais c'est essentiellement la situation dans laquelle nous nous trouvons avec les municipalités — que nous demandez-vous de faire?

En principe, le préambule ne me pose aucun problème, mais la pratique courante est d'interpréter le préambule dans la mesure législative. Par conséquent, si on doit le mettre en vigueur dans le projet de loi, ce devrait être parce qu'il aborde les deux éléments particuliers du projet de loi que vous avez mentionnés. Je ne veux pas être trop rigoriste avec vous, peut-être que M. Laverdure ou M. Bates peuvent vous aider à répondre à cette question. Ce me semble être la question essentielle qu'il faut trancher aujourd'hui.

**M. Laverdure :** Vous avez tout à fait raison de dire qu'un préambule, comme Mme Goulden l'a dit, n'est pas contraignant. Nous voulons une reconnaissance. En ce qui concerne la coordination et la mise en oeuvre des plans de gestion des politiques d'urgence, et cetera, nous savons très bien que le processus normal exige la consultation des provinces et des territoires et nous y sommes tout à fait d'accord. Nous ne sommes pas ici pour soulever des querelles de compétence. Nous voulons plutôt une reconnaissance au commencement, quand le gouvernement entame l'élaboration de politiques et de planification de mesures d'urgence. Rien dans la Constitution ni ailleurs dit que vous ne pouvez pas nous parler et nous demander ce que sont nos préoccupations. À quelle étape ce processus échoue-t-il? À quel niveau les choses devraient être mieux coordonnées? La coordination et la mise en oeuvre de ces stratégies, et cetera, dont on parle doivent être coordonnées par l'intermédiaire des provinces, et nous l'acceptons.

Un préambule ne donnerait pas nécessairement force de loi à cette règle. Ne serions ravis d'être mentionnés partout et reconnus comme un partenaire de premier plan, si vous le voulez, mais nous sommes conscients que cela risque de ne pas être possible et que ce pourrait empêcher l'adoption du projet de loi.

Nous sommes d'avis qu'un préambule nous permettrait d'atteindre notre objectif de faire reconnaître le rôle fondamental que jouent les municipalités dans la gestion de la sécurité sans soulever l'ire des autres administrations.

**Le sénateur Joyal :** J'aimerais vous poser ma question suivante. On dirait que le projet de loi reflète l'état du droit au Canada selon la jurisprudence établie par la Cour suprême du Canada quant au statut des municipalités. Comme vous le savez, la Cour suprême a rendu beaucoup de décisions à cet égard. La dernière concernait la restructuration des municipalités au Québec. Vous vous rappelez sans doute qu'un groupe

under restructuring and the Supreme Court quite clearly restated the constitutional principle in its decision in that case. Until we change the Constitution, this is the law of the land.

It is my understanding that the bill reflects the condition of status of the law in respect of municipalities with the way in which the Supreme Court interpreted it. I agree with you that it does not mean that we could not have a reference in a preamble to local authorities. However, unless we change something substantial in the bill relevant to the clause that I read to you, it does not seem that it would impact much beyond your current responsibility in the federal legislation where you are referred to in the definition as a provincial emergency or as referenced in clause 4 or clause 6 of the bill.

**Ms. Goulden:** Once again, we understand the jurisdictional issues. We, too, have been working with all of those jurisdictions in what we do in cities and communities in responding to emergencies. We are asking only that we are consulted and communicated with when the work does begin, because once it gets to the implementation stage, it is difficult for municipalities — cities and communities where people live — to implement some of the policies under which we have to work. We do not have the human and physical resources to do those things. When an emergency happens, lives are at stake and we need to respond very quickly. The resources, the standards and the guidelines have to be there for us.

**Senator Joyal:** Let me take it at another step. You deplore the lack of national standards. Does your federation have a task force or a working group that is mandated or referenced to prepare a study of the various guidelines or rules that might be followed by municipalities across Canada? As you said most properly, that is where most of the emergency situations arise. Do you have a task force or working group to review those guidelines and come forward with recommendations? Being a federation, you have the capacity to bring your members together to develop a kind of standard code of emergency response, to assist your members and provide them with the tools to adjust their capacity in a better way.

**Ms. Goulden:** Certainly, we could do that.

**Senator Joyal:** Currently, you do not have one.

**Ms. Goulden:** The Standing Committee on Community Safety and Crime Prevention is mandated to do that. We could certainly do that. We would very much like to work with your committee, with the government and with the departments that have that mandate to bring that about. We would be more than happy to do that.

We have representation on that standing committee from many communities across Canada — large, small, northern and remote — that are used to dealing with emergencies and which, each in their own way, have their limited resources and ways of dealing with it, and they respond in the best capacity that they have.

de municipalités a contesté son statut dans le cadre de cette restructuration et que la Cour suprême a réitéré très clairement le principe constitutionnel sur lequel s'appuie sa décision dans cette affaire. Tant que nous ne modifierons pas la Constitution, ce sera la loi du pays.

D'après ce que je comprends, le projet de loi présente le statut des municipalités dans le droit canadien selon l'interprétation qu'en a fait la Cour suprême. Je conviens avec vous que cela ne signifie pas que nous ne pouvons pas mentionner les autorités locales dans le préambule. Cependant, si nous ne changeons pas le fond de la disposition du projet de loi que je vous ai lue, il semble qu'elle n'apportera rien de plus que ce que prévoit déjà la loi fédérale au chapitre de vos responsabilités, dont on fait mention dans la définition d'urgence provinciale, ainsi dans le projet de loi, à l'article 4 ou 6.

**Mme Goulden :** Je répète que nous comprenons bien les problèmes de compétences. Nous avons nous aussi déjà travaillé avec toutes ces autorités dans les villes et les villages en situation d'urgence. Nous demandons seulement d'être consultés et informés quand le travail commence, parce qu'à l'étape de la mise à œuvre, il est difficile pour les municipalités, pour les villes et les villages où vivent les gens, de faire appliquer les politiques qu'elles doivent respecter. Nous n'avons pas suffisamment de ressources humaines et physiques pour cela. Quand une situation d'urgence survient, il y a des vies en jeu et nous devons intervenir très rapidement. Nous avons besoin de ressources, de normes et de lignes directrices.

**Le sénateur Joyal :** Je vais aller un peu plus loin. Vous déplorez l'absence de normes nationales. Votre fédération a-t-elle un groupe de travail chargé d'étudier les diverses lignes directrices et règles que suivent les municipalités du Canada? Comme vous l'avez dit à juste titre, c'est là où il y a le plus de situations d'urgence. Avez-vous un groupe de travail chargé d'étudier ces lignes directrices et de vous soumettre des recommandations? En tant que fédération, vous avez le pouvoir de rassembler vos membres pour élaborer un quelconque code normatif des mesures d'urgence, pour les aider et leur donner les outils nécessaires pour bien adapter leurs ressources.

**Mme Goulden :** Nous pourrions le faire, en effet.

**Le sénateur Joyal :** Vous n'en avez pas pour l'instant.

**Mme Goulden :** C'est le mandat du Comité permanent sur la sécurité communautaire et la prévention du crime. Nous pourrions certainement le faire. Nous aimerions beaucoup travailler avec votre comité, le gouvernement et les ministères mandatés de s'en occuper. Nous en serions absolument ravis.

Il y a beaucoup de collectivités du Canada représentées à ce comité : des petites et des grandes, des collectivités du Nord et des collectivités éloignées. Elles ont l'habitude de composer avec les situations d'urgence et chacune à leur façon, elles ont des ressources limitées pour ce faire. Elles interviennent de leur mieux.

**Senator Joyal:** You have a working group, but that working group does not have the specific mandate to come back to your general assembly meeting, say, X-number of months down the road, with a report to ensure that that is part of your annual deliberation and that you act upon it?

**Ms. Goulden:** At this time, we do not have that mandate, but working with any of the departments, that is something that we would very much like to take on.

**Senator Joyal:** That seems to me to be parallel to a situation I have known as Secretary of State, when I was responsible for the post-secondary education program in Canada many years ago. The federal government cannot legislate national standards in education, for obvious reasons; education is the realm of the provinces. However, the provinces among themselves can act on this, if the provincial Ministers of Education decide to put their minds to it and come forward with a capacity to define the standards to ensure that the system remains at par level. It is a possibility for you to act on your own without having the federal government necessarily triggering that kind of initiative. The federal government may be invited, if the provinces so wish, as an observer. It is a fertile avenue to look into.

You have mentioned the problems of resources and “expertise.” On the basis of your experience, what are the major problems that the municipalities have incurred in the past in relation to responding to emergency situations?

**Ms. Goulden:** Having the appropriate resources available to us on an immediate demand is one of our concerns. The other concern we have is communication. We need to be able to communicate immediately to the different levels that we have to work with. We must also understand what the other communities have. We need to know who to go to if there is a need, for instance, for additional ambulances. We need to know where we can go immediately.

There are many other things that come into play when dealing with pandemics. Where do we go if quarantine is needed? Who makes up the protocol? Who gets inoculations?

For instance, in my area in Saskatchewan, we feel that we are under-policed in terms of our community policing needs. If there were an emergency, it would put an additional strain on the police we have in our communities.

**Senator Joyal:** You have mentioned an important matter, and something we have experienced recently, that is, the international meetings that are taking place in various cities around Canada, in Halifax, Quebec City, and I hope in Saskatoon sometime.

**Ms. Goulden:** Yes.

**Senator Joyal:** When such a situation happens, normally the federal government will be in touch with the provincial government, because it involves provincial services. The two sign

**Le sénateur Joyal :** Vous avez un groupe de travail, mais ce groupe de travail n’a pas le mandat de présenter à votre assemblée générale, tant de mois plus tard, un rapport pour que cet enjeu fasse partie de vos délibérations annuelles et que vous preniez des mesures à cet égard?

**Mme Goulden :** Pour l’instant, nous n’avons pas ce mandat, mais c’est quelque chose que nous aimerions beaucoup entreprendre dans notre travail avec l’un des ministères.

**Le sénateur Joyal :** Cela me fait penser à une situation que j’ai vécue au Secrétariat d’État, quand j’étais responsable du programme d’éducation postsecondaire du Canada il y a longtemps. Le gouvernement fédéral ne peut pas adopter de normes nationales en matière d’éducation pour des raisons évidentes, parce que l’éducation relève des provinces. Cependant, les provinces entre elles peuvent prendre des mesures à cet égard, si les ministres provinciaux de l’éducation décident de s’y attaquer et de se donner les moyens de définir des normes pour que le système reste équitable. Vous auriez la possibilité d’agir de votre propre chef sans que le gouvernement fédéral ne prenne nécessairement l’initiative. Le gouvernement fédéral pourrait être invité à y participer en tant qu’observateur, si les provinces le souhaitaient. C’est une idée féconde.

Vous avez mentionné les problèmes de ressources et de « compétences ». D’après votre expérience, quels sont les principaux problèmes que les municipalités ont rencontrés jusqu’ici pour réagir aux situations d’urgence?

**Mme Goulden :** Nous sommes soucieux d’avoir les ressources qu’il faut à portée de main pour réagir à la demande immédiate. Notre autre préoccupation, c’est la communication. Nous devons être en mesure de communiquer immédiatement avec les divers ordres de gouvernement avec lesquels nous devons collaborer. Nous devons aussi savoir ce que les autres collectivités ont. Nous devons savoir à qui nous adresser en cas de besoin d’ambulances supplémentaires, par exemple. Nous devons savoir vers qui nous pouvons nous tourner immédiatement.

Il y a beaucoup d’autres choses qui entrent en ligne de compte dans les cas de pandémie. Où pouvons-nous aller s’il faut effectuer une quarantaine? Qui établit la façon de faire? Qui doit être vacciné?

Par exemple, dans ma région de la Saskatchewan, nous avons l’impression de ne pas avoir assez de ressources pour répondre aux besoins de la collectivité en maintien de l’ordre. En situation d’urgence, il y aurait une pression supplémentaire qui pèserait sur les policiers que nous avons chez nous.

**Le sénateur Joyal :** Vous avez mentionné une question importante, une expérience que nous avons vécue récemment. Il s’agit des rencontres internationales qui ont lieu dans diverses villes du Canada, à Halifax, à Québec et à Saskatoon à un jour, je l’espère.

**Mme Goulden :** Oui.

**Le sénateur Joyal :** Dans ces circonstances, le gouvernement fédéral communique habituellement avec le gouvernement provincial, parce qu’il faut offrir des services provinciaux. Les

an agreement regarding the conditions under which the national meeting will take place, as well as the contingencies of additional police forces and costs.

Do you have experience with that kind of agreement that seems to be working well or not working well? Which aspect of those agreements, in your opinion, are lacking?

**Mr. Bates:** Once again, we will provide you with a list of recommendations following our presentation. Our experience in the past has been that municipalities often are not compensated for the additional security costs for major international events. One of our recommendations is that that arrangement be improved.

One example is when President Bush came to Canada in 2004. He had two stops. The first was in Ottawa. The policing costs associated with that visit to Ottawa were paid for by the federal government. Following that visit, he went to Halifax. In that case, the Halifax Regional Municipality had to pick up the additional policing costs. That is one example of a major national event where municipalities had to pay for the extra security. We would like to see that situation improved.

**Ms. Goulden:** Another example is the recent G8 talks in Kananaskis, Alberta. In our community, we have 23 RCMP that we contract with. Six RCMP left our city to go to security, and we completely understand that; we have no objections over that. However, at the time that was happening, in June, there were four transfers out of our city and no transfers in. We were down 10 officers, almost half of our allotment of RCMP.

That is one example of how we need to continue discussions and communications, because if something were to have happened in our community — and we live on a major highway corridor also — we could have been in dire straits.

I know from my colleagues across Canada that there are concerns over the Olympics and what might happen to our security forces and our policing. We totally understand. This is an incredible event for our country, and we want to participate, but we still have to be able to accommodate all the needs that we have in our cities and communities.

**Senator Fraser:** Welcome. I wish to come back to clause 6 — and I thank Senator Nolin for drawing it to our attention. I shall put the question to you, but there may also be useful input from our francophone colleagues, who also have the benefit of being lawyers, unlike me.

Section 6(2) reads as follows:

[English]

Each minister shall include in an emergency management plan

représentants des deux gouvernements signent une entente sur les conditions dans lesquelles va se dérouler la rencontre nationale, de même que sur les contingents policiers supplémentaires à prévoir et les coûts.

Avez-vous de l'expérience de ce type d'entente? Est-ce qu'il semble bien fonctionner ou non? Qu'est-ce qui manque dans ces ententes à votre avis?

**M. Bates :** Encore une fois, nous allons vous donner une liste de recommandations après notre témoignage. Selon notre expérience, bien souvent, les municipalités ne sont pas indemnisées pour les coûts supplémentaires qu'elles absorbent pour assurer la sécurité lors d'événements internationaux. Nous recommandons entre autres d'améliorer cette entente.

Je prends l'exemple de la visite du président Bush au Canada en 2004. Il a fait deux arrêts. Le premier était à Ottawa. Les coûts du maintien de l'ordre associés à cette visite à Ottawa ont été absorbés par le gouvernement fédéral. Après cette visite, il s'est rendu à Halifax. Dans ce cas, c'est la municipalité régionale de Halifax qui a dû absorber les coûts supplémentaires du maintien de l'ordre. C'est un exemple de grand événement national où des municipalités ont dû payer pour les services de sécurité supplémentaires. Nous aimerions que cette situation s'améliore.

**Mme Goulden :** Il y a aussi l'exemple des pourparlers récents du G8 à Kananaskis, en Alberta. Dans notre collectivité, nous avons des contrats avec 23 agents de la GRC. Six d'entre eux ont quitté notre ville pour se joindre aux services de sécurité, ce que nous comprenons tout à fait; nous n'avons pas d'objection. Cependant, quand c'est arrivé, en juin, quatre agents étaient mutés hors de la ville et aucun ne venait grossir nos rangs. Il nous manquait dix agents, soit presque la moitié de notre contingent de la GRC.

Cela illustre combien nous devons poursuivre nos discussions et communications, parce que si quelque chose était arrivé chez nous — et nous vivons dans un corridor d'autoroute —, nous aurions été très mal pris.

J'ai entendu mes collègues du Canada s'inquiéter des Olympiques et de ce qu'il adviendrait de nos forces de sécurité, du maintien de l'ordre chez nous. Nous comprenons tout à fait la situation. C'est un événement formidable pour notre pays, et nous voulons y participer, mais nous devons tout de même être en mesure de répondre à tous les besoins dans nos villes et nos villages.

**Le sénateur Fraser :** Je vous souhaite la bienvenue. J'aimerais reprendre l'article 6, et je remercie le sénateur Nolin de l'avoir porté à notre attention. Je vous pose la question à vous, mais il pourrait également être utile pour nous de savoir ce qu'en pensent nos collègues francophones, qui ont aussi l'avantage d'être avocats, contrairement à moi.

La version anglaise du paragraphe 6(2) se lit comme suit :

[Traduction]

Each minister shall include in an emergency management plan

(a) any programs, arrangements or other measures to assist provincial governments and, through the provincial governments, local authorities;

(b) any federal-provincial regional plans;

(c) any programs, arrangements or other measures to provide for the continuity of the operations of the government institution . . .

The use of the word “any” there seems to me to suggest that it is not necessarily obligatory for such plans, programs, arrangements or other measures to exist, but if they do exist, they must be included in the minister’s overall emergency management plan.

Then we turn to the French, which is often clearer than the English. There it says:

[*Translation*]

Tout plan de gestion des urgences prévoit les éléments suivants: les programmes, dispositions et autres mesures; les plans régionaux, les programmes, dispositions et autres mesures.

[*English*]

That, to my lay Anglo ear, sounds as if they have to exist. They will exist and they will, once in existence, be included in the overall emergency plan.

Am I right so far? Do I make sense so far?

**Senator Nolin:** Yes.

**Senator Fraser:** I make sense so far. Could we then assume, if we are hanging our hat on the French version — which is clearer, in my view, than the English version — that there must be programs to assist through the provincial governments, local authorities and municipality authorities? Am I drawing too long a bow there? Do you find any comfort at all in the scenario I am outlining here?

**Ms. Goulden:** Unfortunately, one of the big disappointments in my life is that I have not been able to communicate in the French language. I agree with you that “must” and “will” are much stronger terminology than “any.”

**Senator Fraser:** I am seeking guidance and clarification here as much as anything else.

**The Chairman:** It sounds as though there is a drafting difference.

**Senator Nolin:** In English it is “shall” and in French it is “prévoit.”

**Senator Fraser:** In English, the clause reads, “shall include . . . any” which is much looser.

[*Translation*]

**Senator Nolin:** I think it is fairly clear.

(a) any programs, arrangements or other measures to assist provincial governments and, through the provincial governments, local authorities;

(b) any federal-provincial regional plans;

(c) any programs, arrangements or other measures to provide for the continuity of the operations of the government institution...

L’utilisation du mot « any » ici, porte à croire qu’il n’est pas nécessairement obligatoire qu’il existe des plans, des programmes, des dispositions ou d’autres mesures, mais que s’ils existent, ils doivent être compris dans le plan de gestion des urgences.

Prenons ensuite le français, qui est souvent plus clair que l’anglais. Il se lit comme suit :

[*Français*]

Tout plan de gestion des urgences prévoit les éléments suivants : les programmes, dispositions et autres mesures; les plans régionaux, les programmes, dispositions et autres mesures.

[*Traduction*]

À mon oreille de profane anglophone, on dirait que ces éléments doivent exister. Ils vont exister et à partir de ce moment-là, faire partie du plan de gestion des urgences.

Est-ce que je comprends bien? Est-ce que ce que je dis est logique jusqu’à maintenant?

**Le sénateur Nolin :** Oui.

**Le sénateur Fraser :** Ce que je dis est logique jusqu’à maintenant. Pourrions-nous donc présumer, si nous nous fions à la version française, qui est plus claire à mon avis que la version anglaise, qu’il doit y avoir des programmes visant à aider les provinces, les autorités locales et les municipalités? Est-ce que j’exagère? Est-ce que le scénario que je viens de vous présenter vous rassurerait?

**Mme Goulden :** Malheureusement, l’une des grandes déceptions de ma vie, c’est que je ne n’arrive pas à communiquer en français. Je suis d’accord avec vous que les mots « must » et « will » sont beaucoup plus forts que le mot « any ».

**Le sénateur Fraser :** Je demande des conseils et des explications plus qu’autre chose.

**Le président :** Il semble y avoir une différence entre les deux versions.

**Le sénateur Nolin :** En anglais, il est écrit « shall » et en français, « prévoit ».

**Le sénateur Fraser :** En anglais, le libellé est « shall include... any », ce qui est beaucoup plus flou.

[*Français*]

**Le sénateur Nolin :** Je pense que c’est assez clair.

[English]

We are all going in the same direction. You want us to create a preamble. What we are trying to get from you is this: Is there something that satisfies your requirement?

**Senator Fraser:** Is there something in here that can be the kind of real imperative assistance that you probably have a right to say we need? The constitutional niceties of it, of course, bedevil us. This committee cannot rewrite the Constitution of Canada. That might be fun, but we cannot do it.

In the bill, as written, I am trying to figure out to what extent municipalities must or may — or, in a nice world, it would be okay to — be included. It struck me that reading the French section of the bill — maybe it was more imperative than the English, but if I am out to lunch, so be it.

**The Chairman:** You may want to give that very considered thought and send us back a letter with a precise reaction to it, because this is a serious question about a serious issue. If we make an amendment that implies something, there are some members of the House of Commons that can go off like rockets — you can figure out who they are.

**Ms. Goulden:** Thank you very much for addressing this. We are looking for clarity so that we understand what our roles and responsibilities are. We would very much like to take that back and perhaps work with your clerk and come back with a letter that would be very explicit about what we would like to see or what would work the best for us.

**The Chairman:** I am giving you the invitation to provide us with a considered response.

**Senator Fairbairn:** Thank you for being here. I come from southwestern Alberta, near the mountains and the rivers. I would encourage you to push as hard as you can to get exactly what the senator has been speaking about.

It is all very well to have words on a page, but when something happens, unless it is very clear where the lines of response are, the page does not work necessarily. I say this as a result of an incident several years ago when an ice pack on one of the Rocky Mountains cracked. It was holding up water, and the water came all the way down the southern part of our province, to the Old Man River. It was a devastating kind of thing. I was involved in government then. At the moment it was happening, it was very difficult to make the connections on that particular weekend, if memory serves me properly, to get through the province to the federal government so that people on the ground could get the support they needed. The military people had to put on civilian clothing to help at the river banks, because they were not officially allowed until this was made possible.

In that sense, the more you can be up front there and associated as the people on the ground to be able to have the opportunity by law to get on with it, it is very important. There may be a debate over words — and there probably will be with your preamble, or whatever — but it is worth a try.

[Traduction]

Nous avons tous le même but. Vous voulez que nous créions un préambule. Voici ce que nous vous demandons : y a-t-il quelque chose qui répondrait à vos exigences?

**Le sénateur Fraser :** Y a-t-il quelque chose ici qui rendrait cette aide véritablement obligatoire, une aide dont vous êtes probablement en droit de dire que vous en avez besoin? Les subtilités constitutionnelles nous embêtent, évidemment. Notre comité ne peut pas réécrire la Constitution du Canada. Ce pourrait être amusant, mais nous ne pouvons pas le faire.

Dans ce projet de loi, selon le libellé actuel, j'essaie de comprendre dans quelle mesure les municipalités doivent ou devraient être incluses ou dans un monde idéal, il serait acceptable de les inclure. J'ai été frappée de constater, à la lecture du paragraphe français du projet de loi qu'il était peut-être plus impératif que l'anglais, mais si je dérape complètement, soit.

**Le président :** Vous voulez peut-être y réfléchir très attentivement et nous envoyer une lettre pour nous donner une réponse précise, parce que c'est une question grave sur un enjeu grave. Si nous adoptons un amendement qui a des incidences, il y a des députés de la Chambre des communes qui pourraient s'enflammer, vous pouvez vous imaginer lesquels.

**Mme Goulden :** Je vous remercie beaucoup de soulever ce problème. Nous voulons que tout soit clair pour bien comprendre nos rôles et nos responsabilités. Nous aimerions beaucoup en prendre note, travailler peut-être avec votre greffier, puis vous envoyer une lettre très explicite sur ce que nous souhaitons ou ce qui serait le plus efficace pour nous.

**Le président :** Je vous invite à nous faire parvenir une réponse réfléchie.

**Le sénateur Fairbairn :** Je vous remercie d'être ici. Je viens du sud-ouest de l'Alberta, près des montagnes et des rivières. Je vous incite à faire autant de pressions que vous le pouvez pour obtenir exactement ce que la sénatrice vient de dire.

Il est très bien de nous doter de règles sur papier, mais quand un événement survient, si elles ne sont pas très claires, le papier n'est pas nécessairement efficace. Je dis en pensant à un incident qui est arrivé il y a plusieurs années, quand un glacier des Rocheuses a fendu. Il contenait de l'eau, et cette eau est descendue jusqu'au sud de la province, dans la rivière Old Man. C'était une véritable catastrophe. Je faisais partie du gouvernement à l'époque. Quand c'est arrivé, il a été très difficile d'entrer en contact avec les bonnes personnes pendant le weekend, si ma mémoire est bonne, de parler aux responsables de la province et du gouvernement fédéral pour que les gens sur le terrain aient les ressources dont ils avaient besoin. Les militaires ont dû revêtir leurs habits civils pour aller aider le long des berges, parce qu'ils n'avaient pas l'autorisation officielle d'intervenir jusqu'à ce que ce soit possible.

En ce sens, il est très important d'être présent sur les lieux et d'être considéré comme le personnel autorisé à intervenir sur le terrain. Il peut y avoir une guerre de mots, et il y en aura probablement une sur votre préambule ou votre proposition, mais il vaut la peine d'essayer.



**The Chairman:** You do not need to reply to that. It was a “we are with you” statement.

**Senator Nolin:** I know would you like to see “municipal government” included in clause 3, but when we read the words “other entities” in that clause, we all understand the specificity of any constitutional argument. I think you are included in those “entities.” The minister must cooperate with you; that is my first comment.

Second, I am much more concerned with the planning and prevention than the emergency themselves. I am concerned about that, but we do not want those situations to happen, so we had better plan for them. Being in your seat, I, too, would want to be at the planning table. I wish to bring your attention to the way the federal component of emergency planning or those plans are to be prepared. There is a minister promoting and there is a list of responsibilities the minister will have under proposed section 4.

If you look at paragraph (a), which is probably one of the important ones, it states:

4.(1) The Minister’s responsibilities under section 3 include

(a) establishing policies, programs . . .

Ministers of the Crown responsible for federal entities will have to write those plans, and then you come in.

On the other hand, proposed section 6(2), in my reading of it, states that they must consult you. It is not a maybe, it is not a possibility, it is a must. Any minister will have to write plans and you are part of that. That is my reading of 6(2).

We will read your submission and I hope we find you asking for more than a preamble. As the chair said, if we send that back to the House of Commons with an amended preamble — we all know the meaning of a preamble and the extent and capacity of a preamble — we will trigger an argument for the sake of triggering an argument, but we will not achieve what you want, that is, being at the table at the planning stage. That is my reading of your concern.

I am ready to read your letter.

**The Chairman:** Senator Nolin’s point is very valid. When your staff is reviewing the response — you might want to read the comments made by Serge Ménard, who is with the Bloc, to the Commons committee, on the last day the committee held hearings on this matter, I think. You will get the point very quickly. He did not even want municipalities at the table.

That is not our view, but you will understand the nuances there.

**Ms. Goulden:** Thank you for that. I have read through those comments.

**Le président :** Vous n’avez pas besoin de répondre à cela. C’était une façon de vous dire que nous sommes avec vous.

**Le sénateur Nolin :** Je sais que vous aimeriez que le terme « administration municipale » apparaisse à l’article 3, mais à la lecture des mots « autres entités » dans cet article, nous comprenons tous les particularités de l’argument constitutionnel. Je pense que vous faites partie de ces « autres entités ». Le ministre doit coopérer avec vous; c’est la première chose que je voulais dire.

Ensuite, je me préoccupe beaucoup plus de la planification et de la prévention que de l’urgence elle-même. Les urgences me préoccupent aussi, mais nous ne voulons pas qu’elles surviennent, donc il faut nous préparer. À votre place, je voudrais moi aussi participer à la planification. Je tiens à porter à votre attention la façon dont la planification d’urgence ou ces plans s’élaborent à l’échelle fédérale. Il y a un ministre responsable, et il a une liste de responsabilités en vertu de l’article 4 proposé.

Prenez l’alinéa a), qui est probablement l’un des plus importants :

4.(1) Dans le cadre de la mission que lui confère l’article 3, le ministre est chargé :

d’établir des principes, programmes...

Les ministres de la Couronne responsables des entités fédérales vont devoir préparer ces plans, après quoi vous allez entrer en scène.

Par contre, selon mon interprétation du paragraphe proposé 6(2), ils doivent vous consulter. Ce n’est pas un peut-être, ce n’est pas une possibilité, c’est une obligation. Tout ministre va devoir préparer des plans, et vous en faites partie. C’est mon interprétation du paragraphe 6(2).

Nous allons lire votre proposition, et j’espère que nous allons constater que vous demandez plus qu’un préambule. Comme le président l’a dit, si nous renvoyons ce projet de loi à la Chambre des communes et que le préambule est modifié — parce que nous savons tous ce que signifie un préambule, sa portée et son pouvoir — , nous allons lancer un débat pour lancer un débat, mais nous ne réussirons pas à atteindre le but visé, c’est-à-dire à vous faire participer à la planification. C’est la façon dont je comprends votre préoccupation.

Je suis prêt à lire votre lettre.

**Le président :** Ce que dit le sénateur Nolin est très juste. Quand votre personnel va revoir sa réponse, il pourrait vouloir lire les observations de Serge Ménard, un député du Bloc qui siège au comité de la Chambre des communes, le dernier jour où le comité a siégé sur cette question, si je ne me trompe pas. Vous allez comprendre très vite. Il ne voulait même pas que les municipalités participent.

Ce n’est pas notre point de vue, mais vous allez comprendre les nuances.

**Mme Goulden :** Je vous en remercie. J’ai bien lu ces observations.

Indeed, it does state in the bill that ministers will work, and that is what they have to do — as long as they understand what our needs are before they even get to that point.

**Senator Joyal:** When you are considering answering the request of the chair, you might want to pay attention to section 92.8 of the Constitution, which refers to the jurisdiction of the province, to municipal institutions in the province. Paragraph 8 of section 92 covers municipal institutions in the province. On the French side of it, it says essentially — I am sure you have read it before — I shall quote 92.8:

[Translation]

Les institutions municipales dans la province.

[English]

If you use the words “local authorities,” it is even broader, in my opinion, than “municipal institutions.” The term “local authorities” includes municipal institutions. Several bodies have been created by the provinces to regulate the activities of municipalities. They have given and vested some responsibility. In terms of answering emergencies, they have an authority of some sort. I do not want to enter into details, but one would have to look at the national level to identify those responsibilities.

It would be worthwhile to look into that definition and how in practical terms the court has viewed those authorities in helping us to understand what you expect and how to take it into account.

**The Chairman:** We will now hear from the Office of the Information Commissioner of Canada. We have Alan Leadbeater, the Deputy Information Commissioner of Canada, and Ms. Nadine Gendron, their legal counsel. It is my understanding that Mr. Marleau, who took office recently, thought it would be more appropriate for Mr. Leadbeater to attend here to address this issue.

Welcome. Mr. Leadbeater, the floor is yours.

**Alan Leadbeater, Deputy Information Commissioner, Office of the Information Commissioner of Canada:** Thank you, Mr. Chairman and honourable members of the committee. We appreciate the opportunity to speak to you about this matter.

Just to set the context, I urge you to remember that we are not mandated in our office to support disclosure at all costs. Our obligation is to police both the secrecy and openness provisions in the statute and to encourage a balance so that what is needed for secrecy in the Government of Canada is provided and what is excessive is questioned.

Clause 8 creates a new exemption in the Access to Information Act and thus gives the government a new basis on which to justify secrecy. You have the task of considering whether that provision is justifiable. Our assessment, which I will explain, is that this new zone of secrecy is not justifiable.

Il est effectivement écrit dans ce projet de loi que les ministres vont travailler, et c'est ce qu'ils doivent faire, dans la mesure où ils comprennent quels sont nos besoins avant même d'y arriver.

**Le sénateur Joyal :** Quand vous allez envisager de répondre à la demande du président, vous pourriez vouloir porter attention au paragraphe 92(8) de la Constitution, qui porte sur les compétences de la province, les institutions municipales dans la province. Le paragraphe 8 de l'article 92 porte sur les institutions municipales dans la province. En gros, il est écrit à l'article 92(8) de la version française, que vous avez sûrement déjà lue :

[Français]

Les institutions municipales dans la province.

[Traduction]

Si l'on utilise les mots « autorités locales », c'est encore plus vaste que le terme « institutions municipales », à mon avis. Le terme « autorités locales » comprend les institutions municipales. Les provinces ont créé plusieurs organismes pour régir les activités des municipalités. Elles ont délégué des responsabilités. Pour répondre aux urgences, elles ont certaines responsabilités. Je ne veux pas entrer dans les détails, mais il faut jeter un coup d'œil aux règles nationales pour établir quelles sont ces responsabilités.

Il pourrait valoir la peine d'examiner cette définition et la façon dont les tribunaux voient ces autorités dans la pratique pour comprendre ce à quoi vous vous attendez et comment nous pouvons en tenir compte.

**Le président :** Nous allons maintenant entendre des représentants du Commissariat à l'information du Canada. Nous recevons Alan Leadbeater, sous-commissaire à l'information du Canada, ainsi que Mme Nadine Gendron, avocate. Si je comprends bien, M. Marleau, qui vient d'entrer en poste, s'est dit qu'il serait plus approprié d'envoyer M. Leadbeater ici pour discuter de cet enjeu avec nous.

Bienvenue. Monsieur Leadbeater, la parole est à vous.

**Alan Leadbeater, sous-commissaire à l'information, Commissariat à l'information du Canada :** Merci, monsieur le président et mesdames et messieurs les membres du comité. Nous vous remercions de nous avoir invités à venir vous parler de cette question.

Pour mettre les choses en contexte, je vous somme de ne pas oublier que notre commissariat n'a pas le mandat d'appuyer la divulgation à tout prix. Nous avons l'obligation de faire appliquer les dispositions de la loi sur le secret et l'ouverture et de favoriser un équilibre pour que le gouvernement du Canada puisse garder secrètes les informations nécessaires et que les excès soient remis en question.

L'article 8 crée une nouvelle exception dans la Loi sur l'accès à l'information et donne ainsi au gouvernement un nouveau critère pour justifier le secret. Vous avez la tâche d'examiner si cette disposition est justifiable. Nous croyons qu'elle ne l'est pas, et je vais expliquer notre position.

My presentation will be in three parts. First, I shall review our understanding of the concerns to which this provision in clause 8 is addressed. Second, I shall review which existing provisions of the Access to Information Act already take account of those concerns. Finally, I will give our views as to why clause 8 is not only redundant but would weaken the accountability of government through secrecy.

First, what are the concerns? The concerns that prompted the government to include clause 8 can be elucidated through the minister's evidence. As well, we in our office had meetings with staff of the department before the bill was introduced. In those meetings, we gained an appreciation of the concerns. These are the concerns as we understand them. First, there needs to be protection of confidential information provided by third parties in the development of emergency plans, because this information would reveal vulnerabilities in the enterprises and undertakings of third parties and, if that information were disclosed, it could facilitate the commission of offences, sabotage or terrorist acts. The second concern is that disclosure of confidential information about the vulnerabilities of private enterprises and undertakings could be prejudicial to their business and competitive interests. The third concern is that, without a complete assurance that information provided by third parties will be protected from disclosure under the Access to Information Act, there will be reluctance to voluntarily cooperate with the provision of information to the government.

I have distributed to you a copy of the Access to Information Act. It would be useful for us to look at several of the existing provisions of the statute that are addressed to these very concerns. That will be the second part of my presentation.

First, I would ask you to turn to section 15 of the statute. Section 15 begins at page 51. It is an exemption provided to government institutions in the face of an access to information request.

**The Chairman:** Do all members have this in front of them?

**Mr. Leadbeater:** It gives authority to refuse to disclose information — and I quote:

. . . the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs, the defence of Canada or any state allied or associated with Canada or the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities . . .

I will stop there, because the statute provides a definition of "subversive or hostile activities." You will find that at page 54. Subversive or hostile activities are defined there to mean — if you look at (c):

. . . activities directed toward the commission of terrorist acts, including hijacking, in or against Canada or foreign states . . .

Mon exposé sera divisé en trois parties. Premièrement, je vais examiner les préoccupations qui, selon nous, sont sous-jacentes à l'article 8. Deuxièmement, je vais passer en revue les dispositions actuelles de la Loi sur l'accès à l'information qui tiennent déjà compte de ces préoccupations. Enfin, je vais expliquer pourquoi, selon nous, non seulement l'article 8 est redondant, mais il affaiblit aussi la responsabilité du gouvernement par le principe du secret.

Premièrement, quelles sont les préoccupations? Les préoccupations qui ont poussé le gouvernement à inclure l'article 8 peuvent être décelées dans le témoignage du ministre. De plus, notre bureau a tenu des réunions avec le personnel du ministère avant le dépôt du projet de loi. Au cours de ces réunions, nous avons pu saisir quelles étaient les préoccupations. Les voici, telles que nous les comprenons. D'abord, il faut protéger les renseignements confidentiels fournis par les tiers dans l'élaboration de plans d'urgence, parce que cette information révélerait les vulnérabilités des entreprises et des activités des tiers et leur communication pourrait faciliter la perpétration d'infractions, d'actes de sabotage ou de terrorisme. Deuxièmement, la communication de renseignements confidentiels portant sur la vulnérabilité d'une entreprise privée et ses activités pourrait être préjudiciable à ses affaires et sa compétitivité. Troisièmement, si un tiers n'a pas l'assurance absolue que les renseignements qu'il fournit ne pourront être communiqués en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, il hésitera à fournir volontairement cette information au gouvernement.

Je vous ai distribué une copie de la Loi sur l'accès à l'information. Il nous sera utile de regarder plusieurs dispositions actuelles de la loi qui visent ces mêmes préoccupations. Ce sera la deuxième partie de mon exposé.

Je vous demanderais tout d'abord d'aller à l'article 15 de la loi, qui commence à la page 51. Il s'agit d'une exception dont peuvent se prévaloir les institutions fédérales qui doivent répondre à une demande d'accès à l'information.

**Le président :** Est-ce que tous les membres du comité ont le texte sous les yeux?

**M. Leadbeater :** Elle permet aux institutions de refuser la communication de renseignements — et je cite :

... dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives...

Je vais m'arrêter ici, parce que la loi donne une définition des « activités hostiles ou subversives », que vous trouverez à la page 53. Si vous regardez l'alinéa c) :

... les activités visant la perpétration d'actes de terrorisme, y compris les détournements de moyens de transport, contre le Canada ou un État étranger ou sur leur territoire...

Therefore, any information the disclosure of which could be injurious to the effort to suppress subversive activities, including terrorist acts, in Canada would be caught by that exemption.

I should also like to refer you in a more specific sense to page 56, which is the exemption — 16(2)(c) — and I quote:

16(2) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information that could reasonably be expected to facilitate the commission of an offence . . .

Paragraph (c) states:

(c) on the vulnerability of particular buildings or other structures or systems, including computer or communication systems, or methods employed to protect such buildings or other structures or systems.

I wish now to draw your attention to section 17 of the statute, which is at page 59. Section 17 states:

The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to threaten the safety of individuals.

We have covered safety, criminal acts and terrorist acts in the sections I have mentioned to you. I would now refer you to section 20 of the statute, which you will find at page 62. It is a mandatory exemption:

20(1) Subject to this section, the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains

- (a) trade secrets of a third party;
- (b) financial, commercial, scientific or technical information that is confidential information supplied to a government institution by a third party and is treated consistently in a confidential manner by the third party;
- (c) information the disclosure of which could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to, or could reasonably be expected to prejudice the competitive position of, a third party; or
- (d) information the disclosure of which could reasonably be expected to interfere with contractual or other negotiations of a third party.

Those are the commercial interests. The commercial, security, anti-terrorist and anti-crime interests are all taken care of in the statute.

I shall also refer you to section 22, at page 66, which authorizes the head of a government institution to — and I quote:

Par conséquent, tout renseignement dont la divulgation pourrait nuire aux efforts visant à réprimer des activités subversives au Canada, y compris des actes de terrorisme, serait visé par cette exception.

J'aimerais aussi attirer votre attention sur une précision donnée à la page 56, soit l'alinéa 16(2)c) — et je cite :

16(2) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de faciliter la perpétration d'infractions...

Et l'alinéa c) précise :

c) des renseignements portant sur la vulnérabilité de certains bâtiments ou ouvrages ou de réseaux ou systèmes divers, y compris des réseaux ou systèmes informatisés ou de communications, ou portant sur les méthodes employées pour leur protection.

Je vous demanderais maintenant de regarder l'article 17 de la loi, qui se trouve à la page 59. L'article 17 dit ceci :

Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité des individus.

Les articles que j'ai mentionnés portent sur la sécurité, les actes criminels et les actes de terrorisme. Je vous demande maintenant de regarder l'article 20 de la loi, à la page 62. Il s'agit d'une exception obligatoire :

20(1) Le responsable d'une institution fédérale est tenu, sous réserve des autres dispositions du présent article, de refuser la communication de documents contenant :

- a) des secrets industriels de tiers;
- b) des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers;
- c) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité;
- d) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins.

Voilà pour les intérêts commerciaux. La loi comporte déjà des dispositions concernant les intérêts commerciaux, la sécurité, les actes de terrorisme et les actes criminels.

Je vous demande aussi de regarder l'article 22, à la page 66, qui autorise le responsable d'une institution fédérale à — et je cite :

... refuse to disclose any record requested under this Act that contains information relating to testing or auditing procedures or techniques or details of specific tests to be given or audits to be conducted if the disclosure would prejudice the use or results of particular tests or audits.

Even trial runs and tests of security procedures and so forth in an institution have protection in the statute.

In summary, those provisions provide a full range of protection for the information of concern to third-party providers. Moreover, it is not only these sections themselves that provide protection, but it is also the process provided in the statute. It is the strongest statute in Canada — in the world — for the protection of third-party information because it not only has all of these protections I have mentioned to you, it also has a process.

The process is as follows: If a government institution proposes to release any third-party information, it must notify the third party, and the third party has then a right to go to the Federal Court. The Federal Court, first, is a determination by a single judge whether the information is sensitive and whether its release would cause harm. There is also a right of appeal, without leave, to the Federal Court of Appeal, where three more judges will hear the same matter. Then there is the possibility of an appeal to the Supreme Court of Canada with leave. Therefore, not only is the statute strongly worded to protect the information, but the procedure envisages up to 13 judges making a decision before the information would ever be released.

No other sensitive information held by the Government of Canada, including the Canadian Security and Intelligence Service information, RCMP information or private medical information of Canadians, has that protection.

A similar process is available even if the government institution proposes to keep the information secret but the information commissioner thinks it should be released or a requester thinks it should be released. The process must go through the Federal Court review before the information can be released, unless the third party was in agreement.

What is wrong, then, with introducing some redundancy? I have told you it is all protected, that there is a process there above and beyond any other sensitive information. Why not go a little step forward and provide a total blanket, so that third parties will be comfortable?

The reason clause 8 in Bill C-12 is bad public policy, in our view, is that it removes the burden on government institutions and third parties to demonstrate the sensitivity of the information before refusing access to it. The proposed section would allow third parties to define the scope of secrecy simply by stamping “confidential” on the information provided to government concerning their vulnerabilities.

... refuser la communication de documents contenant des renseignements relatifs à certaines opérations — essais, épreuves, examens, vérifications —, ou aux méthodes et techniques employées pour les effectuer, et dont la divulgation nuirait à l'exploitation de ces opérations ou fausserait leurs résultats.

Même les tests et les essais de procédures de sécurité menés dans une institution sont protégés par la loi.

Pour résumer, ces dispositions protègent pleinement les renseignements qui pourraient préoccuper les tiers. De plus, cette protection est assurée non seulement par ces articles mêmes, mais aussi par la procédure prévue dans la loi. C'est la loi la plus musclée qui soit au Canada — dans le monde — pour la protection des renseignements de tiers, non seulement à cause de toutes ces protections que j'ai mentionnées, mais aussi parce qu'elle prévoit une procédure.

La procédure est la suivante : si une institution fédérale propose de communiquer un renseignement quelconque d'un tiers, elle doit aviser le tiers en question, et ce dernier a le droit de s'adresser à la Cour fédérale. Dans un premier temps, il y a donc un juge de la Cour fédérale qui décide si l'information est confidentielle et si sa divulgation serait préjudiciable. On prévoit aussi un droit d'appel, sans autorisation, devant la Cour d'appel fédérale, où trois autres juges seront saisis de la même affaire. Il est possible ensuite d'interjeter appel, avec autorisation, devant la Cour suprême du Canada. Par conséquent, non seulement le libellé de la loi protège très explicitement les renseignements, mais la procédure prévoit que jusqu'à 13 juges peuvent rendre une décision avant que l'information ne soit divulguée.

Aucun autre renseignement délicat que détient le gouvernement du Canada n'a cette protection, y compris les données du Service canadien du renseignement de sécurité, l'information de la GRC et les dossiers médicaux personnels des Canadiens.

Une procédure semblable est prévue si l'institution fédérale propose de tenir l'information secrète, mais que le commissaire à l'information ou un demandeur croit qu'elle doit être communiquée. La décision doit alors faire l'objet d'une révision par la Cour fédérale avant que l'information puisse être divulguée, à moins que le tiers consente à la divulgation.

Qu'y a-t-il de mal à rendre la loi redondante? Je vous ai dit que tous les renseignements sont protégés et que la procédure prévue va bien au-delà des mécanismes mis en place pour tout autre renseignement délicat. Pourquoi ne pas aller un peu plus loin et donner une protection absolue afin de rassurer les tiers?

L'article 8 du projet de loi C-12 ne relève pas, à notre avis, d'une bonne politique publique, parce qu'il enlève aux institutions fédérales et aux tiers le fardeau de démontrer la nature délicate de l'information avant d'en refuser l'accès. L'article proposé permettrait à un tiers de définir la portée du secret simplement en apposant le mot « confidentiel » sur les documents fournis au gouvernement portant sur sa vulnérabilité.

To remind you of the differences — I would ask you to look at section 20(1)(c) of the Access to Information Act and compare that with Bill C-12, clause 8. At 20(1)(b) of the Access to Information Act, it reads, in part:

(b) financial, commercial, scientific or technical information that is confidential information —

You have to prove it is confidential, by its nature. I shall continue the quote:

— supplied to a government institution by a third party and is treated consistently in a confidential manner by the third party;

Third parties cannot simply say, “I have it on my website, but, government, you cannot give it out.”

Compare that with clause 8 of Bill C-12. There is no requirement that the information be confidential in nature; it is simply that it be supplied in confidence. As well, the phrase “and is treated consistently in a confidential manner by the third party” does not appear. That raises a concern in our mind because of the removal of the requirement that the information be sensitive. That is essentially what is happening in clause 8. There is no longer a requirement that the information be sensitive.

This amendment sweeps up in the net of secrecy information that may not be confidential or sensitive. In this regard, the amendment does not require that the third party even keep it confidential.

This broad zone of secrecy as defined not by the demonstrable sensitivity of the information but by the mere assertion of confidentiality by the third party would be mandatory forever, no matter changing circumstances, no matter how much time has passed, no matter if the third party firm is in existence or not in existence. Of course, governments could choose to disclose the information in the public interest pursuant to section 20(6). You will see that is contained at page 64. There is an amendment making it applicable to this provision, that the information may be disclosed if disclosure — and I quote:

. . . would be in the public interest as it relates to public health, public safety or protection of the environment and, if the public interest in disclosure clearly outweighs in importance any financial loss or gain to, prejudice to the competitive position of or interference with contractual or other negotiations . . .

In my 16 years as Deputy Information Commissioner, no government has ever disclosed any third-party information in the public interest that I am aware of.

Even that changes access from a right, to the grace and favour of the state. What is in the public interest would be up to the heads of government institutions to define from their point of

Pour vous rappeler les différences qui existent, je vais vous demander de regarder l’alinéa 20(1)c) de la Loi sur l’accès à l’information et de le comparer à l’article 8 du projet de loi C-12. À l’alinéa 20(1)b) de la Loi sur l’accès à l’information, on peut lire ceci :

b) des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle...

Vous devez prouver que ce sont des renseignements confidentiels, de par leur nature. Je continue :

... et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers;

Les tiers ne peuvent pas dire simplement « ces renseignements se trouvent sur mon site Web, mais vous, le gouvernement, vous ne pouvez pas les communiquer. »

Comparez cette disposition à l’article 8 du projet de loi C-12. On n’exige plus que les renseignements soient de nature confidentielle; on dit simplement qu’ils doivent être fournis à ce titre. De même, on a éliminé « et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers ». Le fait de ne plus exiger que les renseignements soient de nature délicate nous préoccupe. C’est essentiellement ce que fait l’article 8. Cette exigence n’existe plus.

Cette modification met sous le sceau du secret des renseignements qui peuvent ne pas être confidentiels ou délicats. À cet égard, la modification n’exige même pas qu’ils soient traités comme confidentiels par le tiers.

Cette vaste zone de secret est définie non pas par le caractère délicat démontrable de l’information, mais par le simple fait que le tiers affirme qu’il s’agit d’une information confidentielle. La non-divulgence serait obligatoire à jamais, peu importe que les circonstances changent, peu importe combien d’années passent, peu importe si l’entreprise visée existe ou non. Bien sûr, les gouvernements peuvent choisir de communiquer l’information dans l’intérêt public en vertu du paragraphe 20(6), que vous trouverez à la page 64. Il y a une modification qui applique ceci à la nouvelle disposition, faisant en sorte que l’information peut être communiquée — et je cite :

... pour des raisons d’intérêt public concernant la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l’environnement; les raisons d’intérêt public doivent de plus justifier nettement les conséquences éventuelles de la communication pour un tiers : pertes ou profits financiers, atteintes à sa compétitivité ou entraves aux négociations qu’il mène en vue de contrats ou à d’autres fins.

Je suis sous-commissaire à l’information depuis 16 ans et, que je sache, aucun gouvernement n’a communiqué un renseignement d’un tiers pour des raisons d’intérêt public depuis mon entrée en fonction.

Cette disposition fait en sorte que l’accès à l’information n’est plus un droit, mais relève désormais de la faveur de l’État. Ce sont les dirigeants des institutions fédérales qui décideraient ce qui

view, and I think you saw during the minister's evidence that he did not have a particular idea of what would be disclosed in the public interest.

Of particular concern to us is that the level of secrecy proposed could insulate governments from accountability for failures to properly assess and act upon information on vulnerabilities they receive. Suppose, for example, there were to be an incident of terrorism or natural disaster to which the government does not properly respond? MPs, senators, members of the media and public could not find out the extent to which the government had been properly forewarned, unless the government were prepared to disclose the information in the public interest.

I ask you to bear in mind the guidance given by the Supreme Court of Canada as to the purpose of this statute, the Access to Information Act. I am quoting from Mr. Justice La Forest, and I have cited the case in my material. He said the following:

The overarching purpose of access to information legislation is to facilitate democracy by helping to ensure that citizens have the information required to participate meaningfully in the democratic process and that politicians and bureaucrats remain accountable to the citizenry.

There is an accountability issue that, I think, clause 8 undermines. How are the people of Canada to discover whether the government acts professionally, promptly and fully in discharge of the mandate the statute gives them? There is a real danger that clause 8 of Bill C-12 would have the effect of insulating the government and future governments from accountability for how the emergency management act is administered.

I also ask you to bear in mind section 2, the purpose clause of the Access to Information Act. You can find section 2 at page 37 of the document I have provided to you. It reads as follows:

The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific . . .

Clause 8 fails the test of being limited and specific. Anything can be kept secret that a third party asks to be kept secret. No tests, no sensitivities, need to be shown.

Surely clause 8 begs the question: Why does information about the vulnerabilities of third-party enterprises and facilities require a greater degree of protection than the Access to Information Act already gives to the facilities and systems of our military, our security and intelligence agencies, our penal institutions, our Coast Guard, our diplomatic services and

constitue l'intérêt public, et je crois que vous avez constaté durant le témoignage du ministre qu'il n'avait pas une idée précise de ce qui pourrait être communiqué pour des raisons d'intérêt public.

Ce qui nous préoccupe, c'est que le niveau de secret proposé pourrait soustraire les gouvernements de l'obligation de rendre compte de leur incapacité à évaluer correctement les renseignements qu'ils reçoivent et qui portent sur des vulnérabilités et de rendre compte de leur inaction. Supposons, par exemple, qu'un acte terroriste ou une catastrophe naturelle se produit et que le gouvernement n'intervient pas correctement. Les députés, les sénateurs, les représentants des médias et le public ne pourraient pas savoir dans quelle mesure le gouvernement avait été dûment averti, à moins que ce dernier ne soit prêt à communiquer les renseignements dans l'intérêt public.

Je vous demande de garder en tête les indications données par la Cour suprême du Canada quant à l'objet de la Loi sur l'accès à l'information. Je cite le juge La Forest, et vous trouverez la citation dans mon document. Voici ce qu'il a dit :

La Loi en matière d'accès à l'information a pour objet général de favoriser la démocratie en aidant à garantir que les citoyens possèdent l'information nécessaire pour participer utilement au processus démocratique, et que les politiciens et bureaucrates demeurent comptables envers l'ensemble de la population.

Il y a une question de responsabilité qui, selon moi, est affaiblie par l'article 8. Comment les Canadiens vont-ils savoir si le gouvernement agit professionnellement et promptement et qu'il s'acquitte pleinement du mandat que lui confère la loi? L'article 8 du projet de loi C-12 risque fort de soustraire le gouvernement et les gouvernements futurs de l'obligation de rendre compte de l'administration de la Loi sur la gestion des urgences.

Je vous demande aussi de garder en tête l'article 2, qui définit l'objet de la Loi sur l'accès à l'information. Vous le trouverez à la page 37 du document que je vous ai donné. L'article se lit comme suit :

La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées...

L'article 8 ne comporte pas d'exceptions précises et limitées. Tout ce qu'un tiers demande à tenir secret peut être tenu secret. Aucun critère ne s'applique, la nature délicate du renseignement n'a pas à être démontrée.

L'article 8 nous amène à poser la question suivante : pourquoi les renseignements portant sur la vulnérabilité d'une entreprise et des installations d'un tiers exigent-ils plus de protection que celle prévue par la Loi sur l'accès à l'information à l'égard des installations et des systèmes de nos forces militaires, de nos organismes de sécurité et de renseignement, de nos

diplomatic means of communications, our national police force — indeed all of the facilities and systems of the institutions comprising the Government of Canada?

I also draw the attention of senators to the fact that, for almost 25 years — the act came into force on July 1, 1983 — third parties have been providing their most sensitive information to federal government regulators — airlines, rail lines, shipping lines, oil and gas pipelines, telecommunications undertakings, pharmaceutical companies, banks, et cetera.

The existing exemptions in the Access to Information Act have worked very well to protect what needs protection. I have read the transcripts and I have not found one third party showing one type of information that could not be protected under the statute, and no government official has shown us one type of information that could not be protected under the statute.

It is a core principle of our Canadian democracy that government secrecy must be kept to the objectively demonstrable minimum so as to maximize the accountability of government through transparency. That principle has been recognized by the Supreme Court as quasi-constitutional. We believe clause 8 in Bill C-12, in the name of security and emergency preparedness, would unnecessarily undermine this principle.

Thank you for allowing me to make the opening statement. I shall do my best to respond to your questions.

**The Chairman:** Mr. Leadbeater, you make a very compelling case. I do not believe this was heard by the Commons committee. Were you not invited? Were you not up to speed? How is it that this is the first time we have been aware of this?

**Mr. Leadbeater:** As I said, we had discussions at the officials level and then a couple of things intervened. First, we were not invited. Second, there was a period of months during which there was no Information Commissioner, John Reid's terms having come to an end in September and Mr. Marleau's term not commencing until January. There was no acting commissioner appointed by the government, so we did not have instruction to appear at that time, but we tried to make our concerns known through the official level.

**The Chairman:** I am glad we invited you.

**Senator Fraser:** As most people are when they study this bill, I find myself increasingly confused.

It seems to me that what is being added in is the ability of the government to refuse to disclose third-party information about emergency management plans in particular concerning the vulnerability of that party's building structures, networks or

établissements pénitentiaires, de notre garde côtière, de nos services diplomatiques et de nos moyens de communications diplomatiques, de notre force policière nationale — en fait, toutes les installations et tous les systèmes des institutions du gouvernement du Canada?

Je veux attirer l'attention des sénateurs sur le fait que depuis près de 25 ans — la loi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1983 — des tiers fournissent leurs renseignements les plus délicats aux organismes de réglementation du gouvernement fédéral — les compagnies aériennes, les compagnies de chemin de fer, les compagnies de transport maritime, les pipelines d'hydrocarbures, les entreprises de télécommunications, les compagnies pharmaceutiques, les banques, et cetera.

Les exceptions incluses dans la Loi sur l'accès à l'information ont très bien protégé ce qui doit être protégé. J'ai lu les transcriptions, et je n'ai vu aucun tiers, ni aucun représentant du gouvernement montrer un seul type de renseignement qui ne pouvait être protégé en vertu de la loi actuelle.

Un principe fondamental de la démocratie canadienne veut que le secret du gouvernement soit gardé à un niveau minimal objectivement démontrable afin de maximiser la responsabilité du gouvernement par la transparence. La Cour suprême a reconnu ce principe comme étant quasi constitutionnel. Nous sommes d'avis que l'article 8 du projet de loi C-12, au nom de la sécurité et de la protection civile, porterait inutilement atteinte à ce principe.

Je vous remercie de m'avoir permis de présenter une déclaration préliminaire. Je tenterai de répondre de mon mieux à vos questions.

**Le président :** Monsieur Leadbeater, vous présentez des arguments fort convaincants. Je ne crois pas que le comité des Communes les ait entendus. N'avez-vous pas été invité? N'avez-vous pas été mis au courant? Comment se fait-il que c'est la première fois que nous entendons cela?

**M. Leadbeater :** Comme je l'ai dit, des entretiens ont eu lieu au niveau des fonctionnaires supérieurs, et certaines choses se sont produites. Tout d'abord, nous n'avons pas été invités. Ensuite, il y a eu une période pendant laquelle il n'y avait pas de commissaire à l'information; le mandat de John Reid s'est terminé en septembre et celui de M. Marleau n'a commencé qu'en janvier. Il n'y avait aucun commissaire intérimaire nommé par le gouvernement, alors on ne nous a pas demandé de comparaître à cette époque, mais nous avons essayé de faire part de nos préoccupations par l'entremise des fonctionnaires supérieurs.

**Le président :** Je suis heureux que nous vous ayons invité.

**Le sénateur Fraser :** Comme la plupart des gens qui étudient ce projet de loi, je m'y perds de plus en plus.

Il me semble que ce qu'on ajoute, c'est la capacité du gouvernement de refuser de communiquer des renseignements d'un tiers concernant des plans de gestion d'urgence, en particulier des renseignements qui portent sur la vulnérabilité



systems, including computer communications, and the methods used to protect those buildings, systems, et cetera.

**Mr. Leadbeater:** Section 16(2)(c) of the Access to Information Act speaks to — and I quote:

... the vulnerability of particular buildings or other structures or systems, including computer or communication systems, or methods employed to protect such buildings or other structures or systems.

**Senator Fraser:** Is there a difference between what there is already and this?

Second, the proposed provisions in C-12 would remain subject to the same appeal procedures by you as are other elements of the act, would they not?

**Mr. Leadbeater:** That is right. I will answer the last part of your question first.

If the clause 8 is enacted, there would still be a requirement for notice to third parties before there could be any disclosure, including disclosure in the public interest, and an opportunity for the third parties to seek review by the Federal Court.

To the first part of your question, what is the difference between what exists and what is being proposed, all the existing provisions require a demonstration that the information is sensitive. Clause 8 does not require that; it merely requires the third party to have provided it in confidence.

**Senator Fraser:** To be the devil's advocate, it seems to me that there might well be, in the wonderful new world in which we have been living for the past few years, significant amounts of information that were not trade secrets or commercial secrets in the normal meaning of those terms, but that it would be in the public interest not to disclose. An example is security patterns and practices. What is wrong with building this in, in this explicit way?

**Mr. Leadbeater:** If your question is whether there is some damaging type of information that is not already covered by the statute and should we not cover it, I have not seen it. In theory, there could be. The statute is so comprehensive in protecting third-party sensitive information that I cannot think of a type of third-party sensitive information, whether it is company image protected, vis-à-vis their customers, security protected or competitive position protected. However, there is a burden. You must show that it has a certain sensitivity.

Going to a system where people can define the scope of secrecy for information in the hands of the federal government simply by fiat — we do not want it ever to be disclosed — we believe undermines the accountability role of the Access to Information Act as well as creating a zone of secrecy that does not meet the test of demonstrably objectively defensible in a democratic society.

des bâtiments de ce tiers, de ses réseaux ou de ses systèmes, y compris ses réseaux informatiques ou de communications, et les méthodes utilisées pour protéger ces bâtiments, ces systèmes, et cetera.

**M. Leadbeater :** L'alinéa 16(2)c) de la Loi sur l'accès à l'information le prévoit déjà — et je cite :

... des renseignements portant sur la vulnérabilité de certains bâtiments ou ouvrages ou de réseaux ou systèmes divers, y compris des réseaux ou systèmes informatisés ou de communications, ou portant sur les méthodes employées pour leur protection.

**Le sénateur Fraser :** Y a-t-il une différence entre ce qui existe déjà et ceci?

Deuxièmement, les dispositions proposées dans le projet de loi C-12 seraient tout de même assujetties à la même procédure d'appel que les autres éléments de la loi, n'est-ce pas?

**M. Leadbeater :** C'est exact. Je vais d'abord répondre à la deuxième partie de votre question.

Si l'article 8 est adopté, un avis devra quand même être donné au tiers avant toute communication, notamment pour des raisons d'intérêt public, et ce tiers pourra demander une révision de la Cour fédérale.

Concernant la première partie de votre question, à savoir quelle est la différence entre ce qui existe et ce qui est proposé, toutes les dispositions actuelles exigent qu'il soit démontré que l'information est délicate. Cette exigence ne se trouve pas dans l'article 8; les renseignements doivent simplement être fournis à titre confidentiel.

**Le sénateur Fraser :** Pour me faire l'avocat du diable, je dirais que, dans le monde merveilleux dans lequel nous vivons depuis quelques années, il pourrait y avoir beaucoup de renseignements qui ne sont pas des secrets industriels ou commerciaux, dans le sens habituel du terme, qui ne seraient pas dans l'intérêt public de communiquer. Les pratiques en matière de sécurité en seraient un exemple. Qu'y a-t-il de mal à intégrer cela, de façon explicite?

**M. Leadbeater :** Si votre question est de savoir s'il existe des renseignements préjudiciables qui ne sont pas visés par la loi et qui devraient l'être, je n'en ai pas vu. En théorie, il pourrait y en avoir. La loi est tellement complète en ce qui a trait à la protection des renseignements de tiers que rien, il me semble, n'a été oublié, que ce soit l'image d'une entreprise, sa position face à ses clients, sa sécurité ou sa compétitivité. Toutefois, vous devez prouver que ces renseignements sont délicats.

Si on adopte un système où les gens peuvent définir arbitrairement la nature secrète d'un renseignement que détient le gouvernement fédéral — nous voulons que ce renseignement ne soit jamais communiqué — on porte atteinte, selon nous, au rôle de responsabilisation de la Loi sur l'accès à l'information et on crée une zone de secret qui ne répond pas au critère de défense démontrable et objective que l'on trouve dans une société démocratique.

**Senator Fraser:** Even though it would remain subject to the appeal procedures?

**Mr. Leadbeater:** The appeal procedures are to block release.

**Senator Fraser:** However, you can appeal a decision to keep something secret, can you not?

**Mr. Leadbeater:** Absolutely. However, if the provision is as written here, with no tests, the court case is pretty simple. Did the third party provide it in confidence? Is there a “Confidential” stamp on it? If so, it is game over.

**Senator Fraser:** It is becoming clearer. Thank you.

**The Chairman:** Mr. Leadbeater, to the extent that there are contradictions between the philosophy and the approach of the status quo and the proposed new legislation, in your opinion was this an intentional shift or was it a drafting oversight?

**Mr. Leadbeater:** I have a pretty good idea about what it was. The government has had a lot of discussion, in consultation with the private sector, and I think the private sector has said to them, “Yes, we have read the Access to Information Act, and we see all these provisions, but before we give you anything more, it must be iron-clad. There must be no possibility of disclosure.”

Think of the bridge between Windsor and Detroit, which is owned by the private sector. Suppose there is one place there that is vulnerable, the place you can put the explosive. That owner will not give that to the Government of Canada. The government tried, and said, “Look, it will be protected. There is no way that could be released. You have all this protection procedurally and in the statute.”

I think there was a failure of education of the third parties. On top of it, the clause itself does not even result in an iron-clad situation because of the public interest override. The minister himself cannot promise it to be iron-clad. It will never be released because there is an opportunity to disclose in the public interest, and nobody knows what that means.

**Senator Fraser:** I found the section I was looking for in the Access to Information Act. It is on page 56, section 16(2)(c):

16(2) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information that could reasonably be expected to facilitate the commission of an offence, including . . . information

(c) on the vulnerability of particular buildings or other structures or systems, including computer or communication systems . . .

**Le sénateur Fraser :** Même si c'était encore assujéti à la procédure d'appel?

**M. Leadbeater :** La procédure d'appel vise à bloquer la communication.

**Le sénateur Fraser :** Toutefois, vous pouvez interjeter appel d'une décision pour garder un renseignement secret, n'est-ce pas?

**M. Leadbeater :** Absolument. Cependant, si on a une disposition comme celle-ci, qui ne comporte aucun critère, la procédure judiciaire est très simple. Le tiers a-t-il fourni le renseignement à titre confidentiel? A-t-il apposé le sceau « Confidentiel »? Si oui, l'affaire est réglée.

**Le sénateur Fraser :** Les choses me paraissent plus claires. Merci.

**Le président :** Monsieur Leadbeater, dans la mesure où il y a des contradictions entre la philosophie et l'approche du statu quo et la nouvelle loi proposée, croyez-vous qu'on a agi intentionnellement ou que c'était un oubli de la part des rédacteurs?

**M. Leadbeater :** J'ai une assez bonne idée de ce qui s'est produit. Le gouvernement a tenu beaucoup de discussions et a consulté le secteur privé et je crois que le secteur privé lui a dit : « Oui, nous avons lu la Loi sur l'accès à l'information et nous voyons toutes ces mesures, mais avant de vous en donner plus, il nous faut une garantie absolue. Il ne doit y avoir aucune possibilité de divulgation. »

Pensez au pont qui relie Windsor et Detroit et qui appartient au secteur privé. Supposons qu'il y a là un endroit vulnérable, un endroit où vous pouvez mettre des explosifs. Le propriétaire ne donnera pas ce renseignement au gouvernement du Canada. Le gouvernement a essayé et a dit : « Écoutez, cette information sera protégée. Elle ne pourrait être communiquée d'aucune façon. Vous êtes protégés par la procédure et par la loi. »

Je crois que les tiers n'ont pas été bien renseignés. De plus, l'article en soi ne donne même pas une protection absolue puisqu'on peut invoquer l'intérêt public. Le ministre lui-même ne peut donner une garantie absolue. Le renseignement ne sera jamais communiqué parce qu'il pourrait être divulgué dans l'intérêt public, et personne ne sait ce que cela signifie.

**Le sénateur Fraser :** J'ai trouvé la disposition que je cherchais dans la Loi sur l'accès à l'information. Elle se trouve à la page 56. Il s'agit de l'alinéa 16(2)c) :

16(2) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de faciliter la perpétration d'infractions, notamment :

c) des renseignements portant sur la vulnérabilité de certains bâtiments ou ouvrages ou de réseaux ou systèmes divers, y compris des réseaux ou systèmes informatisés ou de communications...

Is that section materially different from what is in the new proposed section 8?

**Mr. Leadbeater:** Yes.

**Senator Fraser:** I am sorry to be so stupid about this, but you are raising important questions.

**The Chairman:** This is a fine point.

**Mr. Leadbeater:** The words that are different are “could reasonably be expected to facilitate the commission of an offence.” There has to be a demonstration of a reasonable expectation. For example, the street address of a building is a vulnerability piece of information. Whether it is or is not in a floodplain is related to vulnerability. This is known information; this is information that surely the third party cannot stamp confidential and it becomes so.

**Senator Fraser:** This section does refer to all such information, including third-party information.

**Mr. Leadbeater:** Yes.

**Senator Fraser:** Is it only about government institutions?

**Mr. Leadbeater:** It is all structures or buildings. It does not have to relate to government institutions.

**Senator Andreychuk:** In the section you were just discussing with Senator Fraser, it says — and I quote:

The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information that could reasonably be expected to facilitate the commission of an offence . . .

That test is by the head of the government institution.

**Mr. Leadbeater:** Yes.

**Senator Andreychuk:** If that person makes an assessment, then that assessment stands; right?

**Mr. Leadbeater:** No. If the head makes an assessment that the information should be disclosed, the head is required then to notify the third party, and the third party has a right to go to court.

**Senator Andreychuk:** My question is whether it is the head of a government institution that applies the test.

**Mr. Leadbeater:** Yes.

**Senator Andreychuk:** He or she thinks it is reasonable. It is not a reasonable standard according to a common sense standard or a public standard; it is simply the test of the person who holds the office. I say that because I went through the Public Safety Act — and Senator Fraser will remember that things were put in there that were in the opinion of the minister. While it could still go to court on an administrative review of the exercise of that discretion, you could not substitute your own common sense reason. As long as the person said, “I went through an exercise to exercise my judgment,” you cannot replace your own judgment for that person’s.

Est-ce que cet alinéa est différent du nouvel article 8?

**M. Leadbeater :** Oui.

**Le sénateur Fraser :** Désolée si la question paraît stupide, mais vous soulevez des questions importantes.

**Le président :** Et ce point est effectivement important.

**M. Leadbeater :** Les mots suivants sont nouveaux : « dont la communication risquerait vraisemblablement de faciliter la perpétration d’infractions ». Il faut démontrer qu’il y a une attente raisonnable. Par exemple, l’adresse d’un immeuble constitue un élément d’information vulnérable, tout comme le fait qu’il se trouve, ou non, dans une zone inondable. Ces renseignements sont connus. Les tiers ne peuvent pas les considérer comme étant de nature confidentielle.

**Le sénateur Fraser :** L’article englobe tous les renseignements de ce genre, y compris ceux fournis par des tiers.

**M. Leadbeater :** Oui.

**Le sénateur Fraser :** Est-ce que seules les institutions fédérales sont visées?

**M. Leadbeater :** Ce sont tous les ouvrages ou bâtiments qui sont visés, pas seulement les institutions fédérales.

**Le sénateur Andreychuk :** L’article mentionné par le sénateur Fraser précise — et je cite :

Le responsable d’une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de faciliter la perpétration d’infractions...

C’est le responsable de l’institution fédérale qui décide.

**M. Leadbeater :** Oui.

**Le sénateur Andreychuk :** Si cette personne prend une décision, cette décision est finale, n’est-ce pas?

**M. Leadbeater :** Non. Si le responsable juge que les renseignements peuvent être divulgués, il est tenu d’en informer les tiers qui, lui, peut s’adresser aux tribunaux.

**Le sénateur Andreychuk :** Je veux savoir si c’est le responsable de l’institution fédérale qui prend la décision.

**M. Leadbeater :** Oui.

**Le sénateur Andreychuk :** Il juge la décision raisonnable. Il ne se fonde pas sur un règle de bon sens ou sur une norme d’intérêt public, mais prend tout simplement la décision parce que c’est lui qui occupe le poste. Si je dis cela, c’est parce que j’ai pris part à l’examen de la Loi sur la sécurité publique — et le sénateur Fraser se souviendra que des dispositions reflétant l’opinion du ministre ont été rajoutées à celle-ci. L’exercice de ce pouvoir discrétionnaire peut toujours faire l’objet d’un examen administratif devant les tribunaux, sauf que l’on ne peut pas y substituer son jugement. Si la personne dit : « J’ai exercé mon jugement », vous ne pouvez pas remplacer le jugement de cette personne par le vôtre.

**Mr. Leadbeater:** Yes.

**Senator Andreychuk:** I read this section to be the same. If the head of a government institution goes through an exercise, and comes to a conclusion, that is what the reasonableness is all about there.

**Mr. Leadbeater:** I differ with you on one small point. That provision is discretionary in the sense that you will see a “may” in the opening words. The head exercises discretion about whether to withhold information, as long as it is not done in a biased way or with improper motives and so forth. The test of reasonable expectation is an objective test, albeit cast in somewhat subjective terms. It is an objective test that courts do review, and courts do so on a regular basis, under the Access to Information Act since “could reasonably be expected to be injurious” is a test in most of the exemptions. Courts do review it; they look at the evidence and whether it is just speculation, and the courts have said it must be at the level of a probability, not a mere possibility. The court review process is meaningful and does not simply look at whether the head really did believe it or not believe it.

**Senator Andreychuk:** Now you are saying it is an objective test.

**Mr. Leadbeater:** It is an objective test cast in somewhat subjective terms.

**Senator Andreychuk:** Some other sections in the Public Safety Act with which I am familiar are subjective only, and some are objective, and you are saying this is somewhat subjective on an objective test.

**Mr. Leadbeater:** I will give you an example of the distinction. If you look at section 20(6), which is the public interest override, at page 64, the head of a government institution may disclose any record that contains information, and the disclosure would be in the public interest, as it relates to public health, public safety or the protection of the environment. Does that test relate to public interest, and does the public interest outweigh those other interests mentioned in the section? That is something a minister will decide and that can be reviewed by the court. What is the content of public interest? The content of public interest would have to be determined through jurisprudence, case-by-case, over time.

The situation is similar for reasonable expectation of injury. Those kinds of things emerge through case law, and happily there is a lot of case law on the meaning of that term in the Federal Court. Probably the most detailed cases about injury test came under the Mulroney government with the disclosure of public interest polls on national unity. That case went to court, *The Information Commissioner v. The Prime Minister of Canada*, and the court had a detailed discussion of reasonable expectation of injury test and what it means.

**Senator Andreychuk:** Getting back to clause 8(1)(b.1), there is a public interest override.

**Mr. Leadbeater:** Yes.

**M. Leadbeater :** C’est exact.

**Le sénateur Andreychuk :** Pour moi, cet article veut dire la même chose. Si le responsable d’une institution fédérale entreprend un processus de réflexion en vue d’arriver à une conclusion, c’est là qu’intervient le critère du caractère raisonnable.

**M. Leadbeater :** Je ne suis pas tout à fait d’accord. Le pouvoir discrétionnaire conféré par cette disposition vient du mot « peut ». Le responsable peut refuser la communication de renseignements, sauf que cette décision ne doit pas être fondée sur des critères subjectifs, des motifs injustifiés, ainsi de suite. Le critère de l’attente raisonnable est un critère objectif, même s’il est défini en termes subjectifs. Les tribunaux sont souvent appelés à l’examiner en vertu de la Loi sur l’accès à l’information, puisque les mots « risquerait vraisemblablement de nuire » servent de fondement à la plupart des exceptions qui sont accordées. Les tribunaux examinent les éléments de preuve, leur caractère hypothétique, et cherchent à déterminer s’ils s’appuient sur la norme de probabilité et non celle de simple possibilité. Le processus d’examen des tribunaux est rigoureux. Il ne vise pas uniquement à déterminer si le responsable est convaincu ou non de l’existence d’un risque.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous dites maintenant que le critère est objectif.

**M. Leadbeater :** Le critère est objectif, mais il est défini en termes subjectifs.

**Le sénateur Andreychuk :** Certaines dispositions de la Loi sur la sécurité publique sont libellées en termes subjectifs, et d’autres, en termes objectifs. Vous dites que ce critère objectif est libellé en termes subjectifs.

**M. Leadbeater :** Permettez-moi de vous donner un exemple. Le paragraphe 20(6), à la page 64, qui porte sur l’intérêt public, précise que le responsable d’une institution fédérale peut communiquer, en tout ou en partie, tout document contenant des renseignements, pour des raisons d’intérêt public, concernant la santé et la sécurité publique ainsi que la protection de l’environnement. Est-ce que ce critère a trait à l’intérêt public, et est-ce que cet intérêt public l’emporte sur les autres intérêts mentionnés dans cette disposition? C’est ce que doit décider le ministre, et sa décision peut être revue par les tribunaux. En quoi consiste cet intérêt public? C’est quelque chose que devra établir la jurisprudence, de façon ponctuelle, avec le temps.

La situation est la même dans le cas de l’attente raisonnable de préjudice. Ces questions sont déterminées par la jurisprudence, et fort heureusement, cette notion a été définie dans de nombreuses décisions de la Cour fédérale. Le critère de préjudice a fait l’objet de cas de jurisprudence fort détaillés sous l’administration Mulroney, dans l’affaire concernant la divulgation des résultats des sondages d’opinion sur l’unité nationale. Il s’agissait de l’arrêt *Le Commissaire à l’information c. Le Premier ministre du Canada*. Le tribunal a examiné le critère raisonnable de préjudice à fond.

**Le sénateur Andreychuk :** Il est question, à l’alinéa 8(1)b.1), du principe de primauté de l’intérêt public.

**M. Leadbeater :** En effet.

**Senator Andreychuk:** The term “public interest override” for that section should follow the case law and the jurisprudence on what we know to this date on public interest; correct?

**Mr. Leadbeater:** To my knowledge, the section has never been used.

**Senator Andreychuk:** My question is this: Are you aware of any different test for public interest override that would be applied here, or is the case law fairly consistent in how we have used public interest and therefore the override?

**Mr. Leadbeater:** Under the Access to Information Act, there are only two places where there is a public interest override — and one is with respect to personal information. Personal information is a mandatory exemption, subject to a public interest override. There have been cases, for example, prison break incidents, where personal information about the offender would be disclosed in the public interest. There is a process for notifying the Privacy Commissioner about that.

However, there has never been a disclosure, to my knowledge, of third-party information in the public interest, pursuant to section 20 of the statute. I take that to mean that heads of government institutions are very concerned about ever disclosing third-party information, which makes it all the more important that the information has to be sensitive in the first place. If the minister is receiving all types of information, sensitive and non-sensitive, and is hesitant to release anything in the public interest, then the scope of secrecy is expanded far beyond what third parties have had for 24 years.

**Senator Andreychuk:** There is a description in 8(1)(b.1). It implies that this information will be confidential, but it goes on to say what information, using the term “vulnerability” in there, I note. Surely, it is a balancing act the government is trying to get. We look at third parties as being part of our system, part of our protection system and part of our public safety, or we would not have them running bridges and many our services in our country. We have to have some confidence in them. There is scrutiny elsewhere in our system over their operations, et cetera. At this point, it will be kept confidential, and we give them that assurance. However, there is an ability on the part of the government to override it in the public interest.

What leads you to believe that, because of the way it is stated here, the public interest override would not be there? One of the government’s most fundamental obligations is to act in the public interest — it is there at all times. I am trying not to be too legalistic here, more policy. Surely, they have that weighing act now. It gives a different kind of assurance to third parties who are part of our public safety systems, but it does not take away from the minister’s or the government’s absolute responsibility to override, if it is a public interest. That case law, not from your particular act, but from all public interest jurisprudence, should then apply.

**Le sénateur Andreychuk :** Ce principe devrait s’appuyer sur les décisions des tribunaux, la jurisprudence relative à l’intérêt public, n’est-ce pas?

**M. Leadbeater :** Cet alinéa, à ma connaissance, n’a jamais été invoqué.

**Le sénateur Andreychuk :** Ma question est la suivante : savez-vous si un critère différent est utilisé dans ce cas-ci concernant la primauté de l’intérêt public, ou est-ce que les décisions rendues par les tribunaux sont assez cohérentes pour ce qui est de l’utilisation du principe de primauté de l’intérêt public?

**M. Leadbeater :** En vertu de la Loi sur l’accès à l’information, le principe de primauté de l’intérêt public ne peut être invoqué que dans deux cas — dont celui de la divulgation de renseignements personnels. Les renseignements personnels font l’objet d’une exception obligatoire; ils sont assujettis au principe de primauté de l’intérêt public. Il est arrivé, par exemple dans le cas de bris de prison, que des renseignements concernant le contrevenant soient divulgués dans l’intérêt public. Il faut suivre une procédure et informer le commissaire à la protection de la vie privée.

Toutefois, à ma connaissance, il n’y a jamais eu divulgation de renseignements de tiers, dans l’intérêt public, conformément à l’article 20 de la loi. Cela veut dire que les responsables des institutions fédérales hésitent à divulguer des renseignements relatifs à un tiers, étant donné la nature délicate de l’information. Si le ministre reçoit des renseignements de toutes sortes, sensibles ou peu sensibles, et qu’il hésite à les divulguer dans l’intérêt public, alors cela veut dire que la portée du caractère confidentiel est élargie au-delà de ce à quoi les tiers ont droit depuis 24 ans.

**Le sénateur Andreychuk :** L’alinéa 8(1)b.1) laisse entendre que les renseignements sont confidentiels, sauf qu’il décrit ensuite la nature de ceux-ci en insistant sur le mot « vulnérabilité ». Le gouvernement cherche à établir un juste équilibre. Les tiers font partie de notre système de protection, du régime de sécurité publique, autrement, ils ne se verraient pas confier la gestion de nos ponts et de nos nombreuses autres installations. Nous devons leur faire confiance. Nous avons accès à des mécanismes pour surveiller leurs activités. Pour l’instant, les renseignements sont gardés confidentiels, et nous leur donnons cette assurance. Toutefois, le gouvernement peut choisir de les divulguer au nom de l’intérêt public.

Sur quoi vous fondez-vous pour dire qu’en raison de la façon dont le texte est libellé, le principe de la primauté de l’intérêt public ne s’appliquerait pas dans ce cas-ci? Le gouvernement doit, et c’est une obligation fondamentale, agir dans l’intérêt du public — en tout temps. J’essaie de ne pas être trop rigoriste. Ils disposent maintenant d’un outil de poids qui leur permet de donner une nouvelle assurance aux tiers qui font partie de notre système de sécurité publique. Toutefois, cela n’empêche aucunement le ministre ou le gouvernement de divulguer des renseignements, s’il est dans l’intérêt public de le faire. La jurisprudence, celle qui découle non pas de cette loi en particulier, mais de toutes les lois touchant l’intérêt public, devrait alors s’appliquer.

**Mr. Leadbeater:** I do not disagree with you. In fact, our office recommends that all of the act's exceptions should be subject to a public interest override, however, the information subject to that public interest override should be sensitive information in nature. This particular clause says that we will have information that is stamped "confidential" by third parties — it may or may not be sensitive. I am not sure why, for example, the opening phrase of 8.1(b.1) say "information that is supplied in confidence." Why does it not state, as does the previous section, in the existing act, "confidential information supplied to a government institution by a third party"?

If it is confidential in its nature, that solves our problem, because then there is a test to be met. The fact that it is worded differently from the section 20(1)(b) of the Access to Information Act should be a red flag for the legislators, I believe, because it is making it clear that they are expecting information to be provided that is not confidential in nature and that the third party does not even keep confidential themselves.

Remember, it is a requirement for the existing section that the third party shows they consistently keep it in a confidential manner. That is gone from this clause. It is intended to be a security blanket for the third parties that does not really work for the third parties because section 20(6), the public interest override, is still there. It does not really work for the accountability of government through transparency because how are Canadians supposed to get at what happened after the fact?

Remember, all this information will then be secret forever, no matter what. As I said, the company is out of business, someone is writing a history book 100 years from now and they want to go to the public archives to find out if there was an emergency plan for that disaster and what was provided — there will be a mandatory requirement to keep it secret.

**Senator Andreychuk:** I have not looked at whether the government records of this section can be reopened at a later date however, it would seem to me, in this very tenuous world, that what is confidential to one person may not be to another. Technical information may seem like innocuous material to us today, but maybe with more technology that may change. It is a rapidly changing field that third parties are into. The government needs — you call it a security blanket, I look at the other — to encourage putting more on the table, and then it will be the government that will determine the use of that. It may be one innocuous fact that may save a life — because of someone's looking at it, coupled with all these other things from other sources.

That was a compelling argument — I will give the due to playing the devil's advocate. The minister came before us in a previous government to say that information is very necessary. In fact, we delegated power to a deputy minister, as opposed to another minister, which is unheard of in our British-type of

**M. Leadbeater :** Je ne conteste pas ce que vous dites. En fait, notre bureau recommande que toutes les exceptions prévues par la loi soient assujetties au principe de primauté de l'intérêt public. Toutefois, les renseignements visés par ce principe doivent être de nature délicate. Il est question, dans cette disposition-ci, des renseignements fournis « à titre confidentiel » par des tiers — des renseignements qui peuvent ou non être délicats. Je ne sais pas pourquoi, par exemple, on fait allusion, au début de l'alinéa 8.1b.1), aux « renseignements qui, d'une part, sont fournis à titre confidentiel ». Pourquoi ne pas parler, comme le fait la disposition précédente, dans la loi existante, « des renseignements confidentiels fournis à une institution fédérale par un tiers »?

Si les renseignements sont de nature confidentielle, alors cela règle la question, car c'est le critère qui doit être respecté. Le fait qu'on utilise un libellé différent de celui qui figure à l'alinéa 20(1)(b) de la Loi sur l'accès à l'information devrait inquiéter les législateurs, car il est clair que l'on s'attend à ce que l'information fournie ne soit pas confidentielle et ne soit pas conservée par les tiers.

N'oubliez pas : le tiers doit démontrer, en vertu de l'article existant, que les renseignements sont traités de façon constante comme étant de nature confidentielle. Or, ce critère ne figure plus dans la disposition. Il devait tenir lieu de garantie pour les tiers, sauf que cela ne fonctionne pas parce que le paragraphe 20(6), qui autorise la communication dans l'intérêt public, existe toujours. Le gouvernement ne peut respecter l'engagement qu'il a pris en matière de responsabilité et de transparence, car comment les Canadiens sont-ils censés avoir accès à la vérité après le fait?

N'oubliez pas que tous ces renseignements vont demeurer confidentiels, peu importe ce qui arrive. Pour revenir à l'exemple que j'ai déjà utilisé, l'entreprise n'existe plus. Quelqu'un décide, 100 ans plus tard, d'écrire un livre et de consulter les archives publiques pour savoir si un plan d'urgence avait été adopté pour venir à bout de cette catastrophe, si des mesures avaient été prévues — les renseignements devront obligatoirement demeurer confidentiels.

**Le sénateur Andreychuk :** Je ne sais pas si les dossiers du gouvernement visés par cette disposition peuvent, plus tard, être ouverts de nouveau. Toutefois, il me semble qu'en cette ère difficile, ce qui est confidentiel pour une personne ne l'est peut-être pas pour une autre. Les renseignements de nature technique peuvent nous sembler inoffensifs aujourd'hui, sauf que l'arrivée de technologies nouvelles peut tout changer. Les tiers évoluent dans un monde qui change très rapidement. Le gouvernement doit — vous parlez de garantie — exiger d'avoir accès à plus grand nombre de renseignements. C'est lui, ensuite, qui décidera ce qu'il convient de faire avec ceux-ci. Un élément d'information inoffensif peut peut-être sauver une vie — parce que quelqu'un y jette un coup d'œil, en même temps qu'il analyse tous les autres renseignements provenant d'autres sources.

Cet argument a été utilisé de façon convaincante — j'ai joué le rôle de l'avocat du diable. Le ministre d'un gouvernement précédent a comparu devant nous et nous a dit que les renseignements étaient très importants. En fait, nous avons délégué des pouvoirs à un sous-ministre, plutôt qu'à un autre

accountability of the executive, precisely because of the expertise of the information and the knowledge that you know. Therefore, if the minister had it and was not available, it was in our public interest to have a deputy minister have it, rather than another minister with another portfolio, which had been the tradition. That is because of the very different world.

In reading it here, I think to myself, we will put as much information with the stamp of confidentiality on it, because the government is having to weigh and assess and provide the security. I would rather have that information in the government's hands. It may be more than we need, but there is the public interest override.

**Mr. Leadbeater:** Looking at it another way, it is like saying, even if a third party or the government cannot convince 13 judges in the court system of Canada that the information is sensitive, it should still remain secret. That is what this is saying. This is saying: We know so well, the Government of Canada and third parties, about what needs to be kept secret in this changing world that we do not have to justify ourselves to anybody, not the trial division, the Court of Appeal, the Supreme Court of Canada. That is the only way stuff will get it out, if a judge orders it out. Our office cannot order it out. It only gets out in two ways: The minister gives it out in the public interest, or courts order it out after the full panoply of protections and argument in the courts.

If information cannot be shown to be sensitive through that process, why would we, as a society, want to keep it a secret, other than to undermine the accountability role of government institutions, which at some point, after the fact, give an account of themselves. This material cannot ever come out.

Suppose we do have a terrible emergency or a terrible catastrophe that has not been handled well by the various authorities and the government says, we would like to tell you what we knew, but sorry, we cannot, and we do not really think it is in the public interest to give it out because this will harm the competitive position of that company, this will drive out their customers and so forth. There is a careful balance in the current statute, the Access to Information Act, to protect all the interests in the current statute. This little wrinkle just says, let us throw up our hands and give a security blanket to these third parties, even if they do not need it, just so they will cooperate.

The government has other tools. They can demand filings; they do it in every other regulatory area. However, when it comes to emergency preparedness, they are not prepared to do it. If the quid for the quo is undermining the public's right of access and the accountability of government, even for non-sensitive information, that is a troubling proposition.

ministre, ce qui est tout à fait inusité dans un régime de type britannique, où c'est l'exécutif qui doit rendre des comptes, en raison de la nature spécialisée des renseignements. Par conséquent, si le ministre avait les renseignements en main, mais n'était pas disponible, il était dans l'intérêt public de confier ces renseignements au sous-ministre plutôt qu'à un autre ministre, ce qui a toujours été la règle. Sauf que nous vivons aujourd'hui dans un monde bien différent.

Je lis cette disposition et je me dis qu'un très grand nombre de renseignements vont être classés confidentiels, car le gouvernement doit évaluer la situation et assurer la sécurité. Je préférerais que ces renseignements se retrouvent entre les mains du gouvernement. C'est peut-être trop demander, mais il faut tenir compte de l'intérêt public.

**M. Leadbeater :** On peut regarder la chose sous un angle différent et dire que, même si le tiers ou le gouvernement n'arrive pas à convaincre 13 juges de l'appareil judiciaire du Canada que l'information est sensible, elle devrait quand même rester secrète. C'est ce que dit cette disposition : nous savons, le gouvernement du Canada et les tiers, ce qui doit être gardé secret dans ce monde en constante évolution et nous n'avons pas à nous justifier auprès de qui que ce soit, que ce soit la Cour fédérale, la Cour d'appel, la Cour suprême du Canada. La seule façon dont les renseignements vont être divulgués, c'est si un juge l'ordonne. Notre bureau ne peut exiger la divulgation de ces renseignements. Ils ne peuvent être divulgués que de deux façons : le ministre les communique dans l'intérêt public, ou les tribunaux exigent que les renseignements soient divulgués, une fois tous les arguments concernant les protections invoqués.

Si nous n'arrivons pas à démontrer, via ce processus, que les renseignements sont de nature délicate, pourquoi voudrions-nous, en tant que société, garder ces renseignements confidentiels, sauf si ce n'est que pour miner le rôle de responsabilisation des institutions fédérales qui, à un moment donné, après les faits, doivent rendre compte de leurs actes. Ces renseignements doivent rester confidentiels.

Supposons qu'un désastre ou une catastrophe terrible est mal géré par les diverses autorités et que le gouvernement dit, nous aimerions pouvoir vous dire ce que nous savions, mais nous ne pouvons pas le faire, car il n'est pas dans l'intérêt public de divulguer ces renseignements : ils peuvent nuire à la position concurrentielle de l'entreprise, lui faire perdre des clients, ainsi de suite. La loi actuelle, la Loi sur l'accès à l'information, tente de protéger tous les intérêts. Cette petite disposition dit tout simplement, abandonnons la partie, donnons une garantie aux tiers, même si ce n'est pas nécessaire, pour qu'ils collaborent.

Le gouvernement a d'autres outils en main. Il peut exiger des rapports. Il le fait dans d'autres domaines qui sont assujettis à la réglementation. Toutefois, dans le cas de la protection civile, il n'est pas prêt à le faire. Si le système de contrepartie mine le droit du public d'avoir accès à l'information et la responsabilisation du gouvernement, même dans le cas de renseignements non délicats, alors il y a lieu de s'inquiéter.

**Senator Andreychuk:** Things that have been stamped confidential have been opened. If you consistently stamp everything confidential — there still is a test. You are taking the view that this interpretation locks it up forever.

**Mr. Leadbeater:** Yes.

**Senator Andreychuk:** Because it says “in confidence,” as opposed to the previous wording.

**Mr. Leadbeater:** Confidential information — confidential by its nature, that is right.

**The Chairman:** It covers it all, if you stamp everything.

**Senator Andreychuk:** I am saying that there could be a test there. I am not sure how you came to that conclusion. Was it by the reading of the word, and then comparing it to the other?

**Mr. Leadbeater:** I am comparing it, in the sense that the opening words of 8(1)(1.b) are “information that is supplied in confidence.” That is easy to determine. Was there a cover letter; did it say I am supplying this in confidence; are the pages stamped and so forth? Once it is supplied in confidence, that is it.

**Senator Andreychuk:** Perhaps Senator Joyal should try. I am still trying to get to how you come to the interpretation.

**Senator Joyal:** I do not want to pre-empt Senator Andreychuk, but it seems to me that there are situations whereby information objectively might not be confidential, per se. Let me take an example — the resistance of the steel used for electrical poles for the transmission of electricity.

**Mr. Leadbeater:** Yes.

**Senator Joyal:** The industry probably knows the level of resistance for that steel or aluminium or whatever. However, if the government contacts company X and asks the company to supply the various tests of resistance of that steel, to determine the level of vulnerability of the electrical transmission system, in the context where the steel is used, that might become information that the government might want to classify as “confidential” and not release. When the government contacts the company, it says, we would like to know the various tests of resistance and in which context the composition of the steel has been made, and we want to appraise that in the context of the transmission system. Therefore, it is clearly in the context of the vulnerability of the transmission system that the government wants to put the information.

**Mr. Leadbeater:** Yes.

**Le sénateur Andreychuk :** Des renseignements jugés confidentiels ont déjà été divulgués. Si vous estimez que tous les renseignements fournis doivent être classés confidentiels — il reste quand même un critère que nous pouvons appliquer. Vous donnez l'impression que cette interprétation est blindée.

**M. Leadbeater :** Oui.

**Le sénateur Andreychuk :** Parce qu'on utilise les mots « à titre confidentiel » plutôt que l'ancien libellé.

**M. Leadbeater :** Les renseignements confidentiels — de nature confidentielle.

**Le président :** Tous les renseignements sont visés, s'ils sont considérés de nature confidentielle.

**Le sénateur Andreychuk :** On pourrait appliquer un autre critère. Je ne sais pas comment vous êtes arrivé à cette conclusion. Est-ce en lisant le libellé, et ensuite en le comparant à l'autre?

**M. Leadbeater :** Oui. L'alinéa 8(1)b.1) commence par les mots « des renseignements qui, d'une part, sont fournis à titre confidentiel ». C'est quelque chose que l'on peut déterminer assez facilement. Y avait-il une lettre d'accompagnement? Est-ce qu'elle précisait que les renseignements étaient fournis à titre confidentiel? Est-ce que les pages portaient la mention confidentielle? Une fois que les renseignements sont fournis à titre confidentiel, on ne peut plus rien faire.

**Le sénateur Andreychuk :** Le sénateur Joyal devrait peut-être intervenir dans le débat. J'essaie toujours de comprendre comment vous êtes arrivé à cette interprétation.

**Le sénateur Joyal :** Je ne veux pas couper l'herbe sous le pied du sénateur Andreychuk, mais il me semble qu'il y a des cas où les renseignements, objectivement, ne sont peut-être pas confidentiels en tant que tels. Permettez-moi de vous donner un exemple — la résistance de l'acier utilisé dans les poteaux qui servent à transmettre l'électricité.

**M. Leadbeater :** Oui.

**Le sénateur Serge Joyal :** L'industrie connaît probablement le niveau de résistance de l'acier, de l'aluminium, peu importe. Toutefois, si le gouvernement demande à l'entreprise X d'effectuer divers tests de résistance pour déterminer le niveau de vulnérabilité du système de transmission électrique, en tenant compte du contexte dans lequel l'acier est utilisé, il se peut que ces renseignements soient classés confidentiels et que le gouvernement refuse de les divulguer. Lorsque le gouvernement communique avec l'entreprise, il lui dit, nous aimerions avoir les résultats des divers tests de résistance, connaître la composition de l'acier et le contexte dans lequel il a été fabriqué, et évaluer le tout en fonction du système de transmission. Il est clair que le gouvernement veut protéger ces renseignements, étant donné qu'ils portent sur la vulnérabilité du système de transmission.

**M. Leadbeater :** C'est exact.



**Senator Joyal:** If we were to go to a court to challenge the decision of the minister not to release it, the court must first check whether the information was sent confidentially and, second, whether it was used in the context of determining the vulnerability of the system.

It seems to me that the information, per se, out of any context, is not confidential. However, the level of resistance involved in the context of an electrical transmission system becomes something that the government might want to keep for protecting security. That is where I believe there is a line in between the two that might need second thought in the way that we read this.

**Mr. Leadbeater:** That is why I read you several sections — one of which is 16(2). That does not require that the information be submitted in confidence. It requires that it meet a test, which is if its disclosure could reasonably be expected to facilitate the commission of an offence. It deals with information about the “vulnerability of particular buildings” or other structures or systems, “including computer or communications systems” — so your example about the transmission lines — “or methods employed to protect such buildings or other structures or systems.”

There is a test there that is in addition to the competitive harms test. There is a competitive harms test, which is in section 20. There is a confidential by nature, which is in section 20 — that is what you were referring to. Then there is the use section. Could it be used to commit an offence; could it be used to commit a terrorist act? Could it be used — in the other section I read you — to facilitate terrorism? Those are also protected here.

Yes, you are right, that sometimes things are not stamped confidential, that in the way they are used in the current environment, or whatever it is, they could be sensitive, I agree with you 100 per cent, and I believe the statute takes account of that.

However, you must meet the test — show that it could be sensitive. We do this almost in a routine way. Whenever the government wants to keep a secret, and someone complains to our office, we say give us your concern about what the sensitivity is. There is no other provision in the statute that says we do not have to that. We just simply say it is because someone gave it to us and asked us to keep it secret. We do not have to give you any basis whatsoever, other than someone asked us to keep it a secret.

I misspoke myself — the only time that comes into play is with third governments.

**Senator Joyal:** That is what I was thinking.

**Mr. Leadbeater:** There is a section 13 provision that is mandatory. If other governments provide information in confidence, it is mandatory, unless the other government agrees

**Le sénateur Joyal :** Supposons que la décision du ministre de ne pas divulguer les renseignements est contestée. Le tribunal doit d’abord déterminer si les renseignements ont été fournis à titre confidentiel, et ensuite, s’ils portent sur la vulnérabilité du système.

Selon moi, les renseignements, en tant que tels, pris hors contexte, ne sont pas confidentiels. Toutefois, les données liées au niveau de résistance du système de transmission peuvent être jugées de nature délicate, aux fins de la protection de la sécurité. C’est là que se situe la ligne de démarcation entre les deux. Nous devons examiner de près l’interprétation que nous donnons au libellé.

**M. Leadbeater :** Voilà pourquoi j’ai cité divers articles — dont le paragraphe 16(2), qui n’exige pas que les renseignements soient fournis à titre confidentiel. Toutefois, leur divulgation peut être refusée si cela risque de faciliter la perpétration d’infractions. Il est question ici de renseignements portant sur la vulnérabilité de certains bâtiments, ouvrages ou réseaux, « y compris des réseaux ou systèmes informatisés ou de communications » — d’où votre exemple sur les lignes de transmission — « ou portant sur les méthodes employées pour leur protection. »

Il y a un critère, ici, qui s’ajoute au critère de préjudice concurrentiel prévu à l’article 20. Cette disposition traite des renseignements de nature confidentielle, et c’est à cela que vous faites allusion, et aussi de l’utilisation qui en est faite. Peuvent-ils servir à commettre une infraction? Un acte terroriste? Peuvent-ils servir — et je vous renvoie à l’autre article que j’ai cité — à promouvoir le terrorisme? Ces renseignements sont protégés par le biais de cet article.

Il arrive, comme vous le dites, que certains renseignements ne sont pas classés confidentiels, sauf qu’ils peuvent être jugés de nature délicate si l’on tient compte de la façon dont ils sont utilisés dans le contexte actuel, par exemple. Je suis tout à fait d’accord avec vous sur ce point, et je pense que la loi en tient compte.

Toutefois, il faut être en mesure de démontrer que ces renseignements sont de nature délicate, ce que nous faisons couramment. Lorsque le gouvernement veut garder des renseignements confidentiels et que quelqu’un dépose une plainte auprès de notre bureau, nous lui demandons de nous expliquer pourquoi il juge l’information délicate. Il n’y a aucune disposition dans la loi qui nous interdit de le faire. Le gouvernement peut tout simplement dire que la personne qui a fourni l’information a demandé à ce qu’elle soit gardée secrète. Nous n’avons pas à vous expliquer pourquoi; on nous a tout simplement demandé de la garder secrète.

Je me suis trompé — la seule occasion où le problème se pose, c’est dans le cas de gouvernements tiers.

**Le sénateur Joyal :** C’est ce que je pensais.

**M. Leadbeater :** L’article 13 prévoit une exception. Si d’autres gouvernements fournissent des renseignements à titre confidentiel, ceux-ci doivent être gardés secrets, sauf si le gouvernement

to release. If municipal governments or provincial governments provide information, it is a mandatory exemption, unless there is consent.

**Senator Joyal:** I still feel there is a nuance between the two criteria of clause 20(1)(b) — the fact that per se the information is confidential and second that it is treated confidentially by the third party — and the fact that we add the criteria here that it needs to affect the vulnerability of a system. It seems to me there is an element of objectively appraising the impact of the information. If I am the company providing the information, and I consider it as confidential in the management of my own affairs — I do not give it to my competitors or to my customers — and when it comes to the government I supply it confidentially in the context of the vulnerability of the system, there is a much narrower element of public interest than if it is just provided and treated confidentially by the company.

**Mr. Leadbeater:** Remember that this provision removes the requirement that the third party keep it in confidence themselves.

**Senator Joyal:** I agree, but it replaces it by the vulnerability.

**Mr. Leadbeater:** It does not say that it would be injurious in some way — that it would put their plant at risk — it simply says “with respect to.”

Hence, in the examples I provided earlier, your street address, where you are located on a flood plain, whether you are near a fire station or not, all of these things relate to vulnerabilities. They are in and of themselves not sensitive. They are public knowledge. They do not have sensitivity similar to what I gave about the weak span of the bridge and where to put the explosive charge.

When you remove a burden from government institutions to show the sensitivity of information before they refuse disclosure, it goes against the scheme of the statute and the purpose.

**Senator Joyal:** It is not the sensitivity; it is the vulnerability of the system. That is what the government must prove to be allowed to refuse the disclosure. It is not the sensitivity of the information as a result of the provider's habit of treating it as confidential. It is the fact that the information would make the system more vulnerable. There is where there is, in my opinion, another test that substitutes itself to the one of the provider. The provider must check if, in his own operation, he treats it confidentially. Here, that is no longer the case. The impact of that information on the vulnerability of the system is a test and a test you can fight.

**Mr. Leadbeater:** All I am saying is that it is a test that sweeps in public information.

**Senator Joyal:** It was sweeping the information as well before.

accepte qu'ils soient divulgués. Si des gouvernements municipaux ou provinciaux fournissent de l'information, celle-ci doit obligatoirement être gardée secrète, sauf s'ils consentent à ce qu'elle soit divulguée.

**Le sénateur Joyal :** Je continue de croire qu'il y a une nuance entre les deux critères prévus à l'alinéa 20(1)b) — le fait que les renseignements sont de nature confidentielle et qu'ils sont traités comme tels par le tiers — et le fait que nous exigeons que les renseignements portent sur la vulnérabilité du système. Il y a, à mon avis, un élément d'objectivité qui entre en ligne de compte. Si, en tant qu'entreprise, je transmets au gouvernement des renseignements que je considère confidentiels parce qu'ils portent sur la gestion de l'entreprise — ni les concurrents ni les clients n'y ont accès —, et que je les fournis sous le sceau du secret parce qu'ils portent aussi sur la vulnérabilité du système, le principe de l'intérêt public, ici, est considéré dans une optique plus restreinte que si les renseignements sont tout simplement communiqués à titre confidentiel et traités comme tels par l'entreprise.

**M. Leadbeater :** Rappelez-vous qu'en vertu de cette disposition, le fait que le tiers lui-même garde ces renseignements confidentiels n'est plus une exigence.

**Le sénateur Joyal :** Je suis d'accord, mais il est maintenant question de la vulnérabilité.

**M. Leadbeater :** On ne dit pas que les renseignements causeraient un préjudice d'une certaine façon — que leur divulgation rendrait l'entreprise vulnérable — il est simplement écrit « portent sur la vulnérabilité » .

Ainsi, dans les exemples que je vous ai donnés plus tôt, des renseignements comme l'adresse, le fait que l'entreprise soit située ou non sur une plaine inondable, qu'elle se trouve près ou non d'une caserne de pompiers, et cetera, constituent de l'information qui porte sur la vulnérabilité. Il ne s'agit pas en soi de renseignements délicats puisqu'ils sont d'ordre public. Ils ne sont pas sensibles comme ceux dont j'ai parlé tout à l'heure, comme l'endroit où un pont est le moins solide, et donc où il vaut mieux placer un explosif.

Si on soustrait une institution fédérale à l'obligation de démontrer la nature délicate d'un renseignement avant de refuser de la divulguer, on agit à l'encontre du but de la loi.

**Le sénateur Joyal :** Ce n'est pas la nature sensible de l'information que le gouvernement doit prouver, mais bien la vulnérabilité du système, avant de pouvoir refuser la divulgation. Ce n'est pas le caractère sensible qu'il faut prouver en s'appuyant sur le fait que l'entreprise en question a toujours considéré les renseignements en question comme confidentiels. C'est plutôt le fait que la divulgation de l'information rendrait le système plus vulnérable. Il s'agit là, à mon avis, d'un critère qui vient remplacer celui appliqué par l'entreprise. On ne s'appuie plus sur le fait qu'elle considère ou non l'information confidentielle, mais plutôt sur l'incidence de la divulgation sur la vulnérabilité du système.

**M. Leadbeater :** Tout ce que je veux dire, c'est qu'il s'agit d'un critère qu'on applique à des renseignements qui sont parfois du domaine public.

**Le sénateur Joyal :** C'était le cas auparavant également.

**Mr. Leadbeater:** No. Previously, you had to show it was sensitive.

**Senator Joyal:** Section 20(1)(b) states — and I quote:

(b) financial, commercial, scientific or technical information that is confidential information supplied to a government institution by a third party and is treated consistently in a confidential manner by the third party.

It is the third party that determines the sensitivity.

**Mr. Leadbeater:** No. The phrase, “that is confidential information,” has been interpreted by the courts as a test requiring confidentiality in its nature. It shows that it relates to your business practices and has a competitive concern to it, if disclosed.

Remember, when the minister appeared here, he said, “the purpose of this is to protect sensitive information.”

**Senator Joyal:** Yes, but the proposed (b.1) contains two elements, the fact it is provided in confidence, you stamp confidential on the letter or you write this is supplied to you in confidence, is the first objective element, and then that it has some bearing on the vulnerability of the system, you have to prove that as well. It is not just that, “I contend this would impact the vulnerable.” Somebody will check the vulnerability of the information; you will check that.

**Mr. Leadbeater:** I will. There are things that we will agree do relate to vulnerability but that are not sensitive, because they are public or innocuous information. However, they will relate to vulnerability. You are vulnerable to power outages. That will relate to vulnerability, and if it is stamped confidential, it will remain secret.

**Senator Joyal:** Yes, but you will have to determine the level of vulnerability.

**Mr. Leadbeater:** No. The level does not matter. If it relates to vulnerability under these terms, then it is mandated secret forever. It does not matter whether it is inherently sensitive or not.

**Senator Fraser:** I have a supplementary on this point. Are you seriously suggesting that a court would say, for example, that a street address or a telephone number, corporate stuff that is in fact public by its nature, is confidential information, even if it had been part of a document that had “in confidence” stamped on the cover?

This seems to me to be stretching it a bit. The fact that there is a fire station three blocks down the road, even if it is a two-inch thick document the whole of which is stamped confidential, surely no court in the land would say that you are not allowed to release that.

**Mr. Leadbeater:** First, your puzzlement about such an outcome is precisely why we have a concern about this provision, because it is an outcome. You are puzzled at how

**M. Leadbeater :** Non. Auparavant, il fallait démontrer qu’il s’agissait d’information sensible.

**Le sénateur Joyal :** L’alinéa 20(1)b) se lit comme suit :

b) des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tel de façon constante par ce tiers;

C’est le tiers qui détermine si ce sont des renseignements délicats.

**M. Leadbeater :** Non. D’après les tribunaux, les mots « qui sont de nature confidentielle » signifient que les renseignements doivent absolument être confidentiels de par leur nature. Cela indique que, s’ils étaient divulgués, ce serait nuisible sur le plan de la compétitivité puisqu’ils concernent les activités de l’entreprise.

Souvenez-vous que, lorsque le ministre a comparu devant nous, il a affirmé que l’objectif est de protéger l’information sensible.

**Le sénateur Joyal :** Oui, mais l’alinéa b.1) qui est proposé comporte deux éléments. D’une part, les renseignements sont fournis à titre confidentiel, et d’autre part, ils portent sur la vulnérabilité du système. Il faut prouver les deux. Quelqu’un doit vérifier la vulnérabilité, et c’est vous qui le ferez.

**M. Leadbeater :** Oui. Certains renseignements ne sont pas sensibles, parce qu’ils sont du domaine public ou anodins, mais leur divulgation rendrait vulnérables des systèmes ou des bâtiments. Si l’information est considérée confidentielle, elle demeurera secrète.

**Le sénateur Joyal :** Oui, mais il faudra déterminer le niveau de vulnérabilité.

**M. Leadbeater :** Non, cela n’a pas d’importance. Si les renseignements portent sur la vulnérabilité, ils demeureront alors confidentiels pour toujours. Le niveau de vulnérabilité n’a pas d’importance.

**Le sénateur Fraser :** J’ai une autre question à poser à ce sujet. Prétendez-vous sérieusement qu’un tribunal pourrait affirmer, par exemple, qu’une adresse ou un numéro de téléphone, ou tout autre renseignement de ce genre qui est du domaine public de par sa nature, constitue un renseignement confidentiel seulement parce qu’il figure dans un document portant la mention « confidentiel »?

Cela me semble un peu exagéré. Aucun tribunal ne déclarerait qu’il est interdit de divulguer le fait qu’il y a une caserne de pompiers à trois coins de rue parce que cette information figure dans un épais document sur lequel il est indiqué « Confidentiel ».

**M. Leadbeater :** Premièrement, l’étonnement que vous manifestez à propos d’une telle possibilité constitue précisément la raison pour laquelle cette disposition nous préoccupe. Vous

such information could ever be kept confidential. Why is it that this is written so that it would protect that? That is turning the question onto itself.

Second, if you are saying that in order for this provision to be sensible, courts would have to read in words, I am saying, no, courts will not always read in words. If you think they should be reading in words, why not put in the words? It is simple to insert a word, and that is the same word that is in the previous section of the statute, an objective test that something is “confidential” or “sensitive.” There are many qualifiers. The minister used the word “sensitive.”

To just have it open-ended and say “Let’s hope nobody will read these words as written,” I am not sure that is the proper way to make the law.

**Senator Fraser:** I am not persuaded here.

**Senator Joyal:** I do not want to argue with you endlessly, but I think a court would differentiate between a person stamping “confidential” on the information, “concerns a vulnerability” — hence, the ritual formula of vulnerability and that is it, the door is closed automatically, you have used the word vulnerability — and the exercise through which a court goes and to determine whether something is vulnerable, yes or no.

It seems to me that, generally speaking, the court — as I say, on the basis of the decision of La Forest, knowing it is a quasi-constitutional offence — will look into whether something is not overstressing the concept of vulnerability, just to place the magic word in the first line of the letter.

It seems to me the court has gone beyond that. I could provide you examples whereby a court has not been deterred to review a decision of the administration, even though there was a section saying that there should be no appeal for any decision of that administration. The court has not been barred from reviewing that, even though it was plainly written in the act that the court was not look into it. The court determined that it had a public interest responsibility to ensure that everything goes well. That is why I am hesitant to follow you on your pronouncement of your two words — confidential and vulnerable.

**Mr. Leadbeater:** At a general level, I do not disagree with you. The courts will try to make a reasonable determination. When they have two provisions in the same statute with respect to the vulnerability of buildings and systems — I read 16(2) to you, a reasonable expectation of injury test. A court will read that 16(2) with respect to vulnerability and compare it to proposed section 8 and see there is no test and the court will try to interpret what Parliament intended. I think the court will say that Parliament intended to leave this all up to the third parties. Everything third parties mark “confidential” will be secret because if Parliament had thought otherwise it would have used the test it used with respect to vulnerability in section 16. There is an internal inconsistency there that will make it difficult for the court to do what you just said. How do you explain the vulnerability of buildings and systems using two forms of words?

vous demandez comment un tel renseignement pourrait être gardé secret. Comment se fait-il que cette disposition soit formulée de façon à protéger un tel renseignement?

Deuxièmement, si vous dites que cela ne peut se produire que si les tribunaux prennent cette disposition au pied de la lettre, je peux vous dire que ce n’est pas toujours ce qu’ils font. Si vous pensez qu’ils devraient le faire, pourquoi alors ne pas mettre les mots qu’il faut? Il est facile d’ajouter un mot, c’est-à-dire le même qui figure dans la disposition précédente de la loi, de sorte qu’un renseignement est confidentiel. Les choix sont nombreux; le ministre a utilisé le mot « sensible ».

On ne peut pas indiquer carrément que nous espérons que personne ne prendra cette disposition au pied de la lettre.

**Le sénateur Fraser :** Je ne suis pas convaincue.

**Le sénateur Joyal :** Je ne veux pas discuter de cela avec vous indéfiniment, mais je crois qu’un tribunal saurait faire la différence entre le mot « confidentiel » inscrit sur un document et la véritable nature confidentielle des renseignements. Même s’il est indiqué qu’un renseignement porte sur la vulnérabilité, il s’interrogera tout de même à savoir si c’est exact ou non.

Il me semble que de façon générale, les tribunaux — et je dis cela à la lumière de la décision rendue par le juge La Forest — verront à déterminer si en effet les renseignements portent sur la vulnérabilité.

Il me semble que les tribunaux l’ont prouvé. Je peux vous donner des exemples de situations dans lesquelles un tribunal n’a pas été empêché de revoir une décision prise par une administration, bien qu’il existait un article dans la loi stipulant que toute décision prise par une administration ne peut faire l’objet d’un appel. On n’a pas empêché le tribunal d’examiner cette décision même s’il était clairement précisé dans la loi qu’il ne pouvait pas le faire. Le tribunal a jugé qu’il avait la responsabilité, dans l’intérêt du public, de veiller à ce que tout se passe bien. C’est pourquoi j’hésite à appuyer votre opinion en ce qui concerne la confidentialité et la vulnérabilité.

**M. Leadbeater :** Dans l’ensemble, je suis d’accord avec vous. Les tribunaux essaieront de prendre une décision raisonnable. Comme il existe deux dispositions dans la même loi qui concernent la vulnérabilité de certains bâtiments et systèmes — soit le paragraphe 16(2), que je vous ai lu plus tôt, et l’article 8 du projet de loi —, les tribunaux essaieront de déterminer quelle était l’intention du Parlement. Je crois qu’ils concluront que le Parlement avait l’intention de s’en remettre aux tiers. Tous les renseignements que les tiers qualifient de confidentiels demeureront secrets. Si cela n’avait pas été l’intention du Parlement, il aurait appliqué le critère utilisé dans le cas de l’article 16. Il y a une incohérence dans la loi et cela fera en sorte qu’il sera difficile pour les tribunaux de faire ce que vous venez tout juste de dire. Comment peut-on expliquer la vulnérabilité de certains bâtiments et systèmes lorsqu’on emploie deux synonymes?

**Senator Joyal:** As you said in your first comment, it is redundant. That was your first comment: Allow me to put myself in the shoes of a judge.

**Mr. Leadbeater:** Unless it has some other meaning, which is the one that I fear will be taken.

**Senator Joyal:** I have seen many statutes that contain redundancies. At times, I have been accused of amending legislation with a redundancy effect. I will put it another way. Has there been any jurisprudence on the interpretation of section 16(2)(c)?

**Mr. Leadbeater:** There has not been any that I can recall, but I am not sure. I know that the test — reasonable expectation of injury — has been subject to a significant amount of jurisprudence in respect of what it means and what kind of evidence is required to support it. Therefore, we have a good idea of the level of detail the court would require and that we would require in the course of investigation to determine.

**Senator Joyal:** Could you provide that information to the committee so that we can try to understand the court process of interpretation?

**Mr. Leadbeater:** Yes, absolutely.

**The Chairman:** Are there further questions, senators? It seems we have canvassed this thoroughly.

Mr. Leadbeater or Ms. Gendron, do you have anything further you wish the committee to hear?

**Mr. Leadbeater:** Thank you, Mr. Chairman. We appreciate the attention of the committee.

**The Chairman:** Senator Joyal has one last question burning in his soul.

**Senator Joyal:** I do not want to keep people any longer than necessary but we are trying to understand this better.

I would ask you to turn to the last paragraph on page 6 of your presentation, which states that if there were an incident of terrorism or natural disaster to which the government does not properly respond, MPs, senators or members of the media and public could not find out the extent to which the government had been properly forewarned, unless the government was prepared to disclose the information in the public interest.

That caused me to reflect. When the U.S. Senate committee investigated 9/11 to learn about what information the government had before the fact and how it dealt with that information, was the government able to claim interest of national security as a reason to refuse to release that information? According to the report, they had access to a great deal of information that likely would have been classified when the government received it.

**Mr. Leadbeater:** They do not have an exemption like the one that is proposed here. No province has an exemption similar to what is being proposed here, even though all the provinces will be

**Le sénateur Joyal :** Comme vous l'avez dit au début, c'est redondant. Vous avez déclaré : permettez-moi de me mettre à la place d'un juge.

**M. Leadbeater :** À moins qu'il n'y ait une autre signification, qui est celle que je crains qui sera comprise.

**Le sénateur Joyal :** J'ai vu beaucoup de lois qui avaient des redondances. On m'a parfois accusé de vouloir modifier de telles lois. Je vais poser ma question autrement. Existe-t-il une jurisprudence sur l'interprétation de l'alinéa 16(2)c)?

**M. Leadbeater :** Je ne suis pas certain. Je sais qu'il en existe une assez importante à propos du critère du risque vraisemblable de préjudice, précisément en ce qui concerne sa signification et quel type de preuve est requise pour l'appuyer. Par conséquent, nous avons une bonne idée de l'ampleur des détails dont un tribunal et nous-mêmes aurions besoin dans le cadre d'un examen.

**Le sénateur Joyal :** Pouvez-vous transmettre cette information au comité, de sorte que nous puissions comprendre le processus d'interprétation?

**M. Leadbeater :** Oui, tout à fait.

**Le président :** Avez-vous d'autres questions, honorables sénateurs? Il semble que nous soyons allés au fond des choses.

Monsieur Leadbeater ou madame Gendron, avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Leadbeater :** Je vous remercie, monsieur le président, et je remercie le comité de nous avoir écoutés attentivement.

**Le président :** Le sénateur Joyal a une dernière question qui lui brûle les lèvres.

**Le sénateur Joyal :** Je ne veux pas étirer la séance inutilement, mais vous savez que nous essayons de bien comprendre.

Je vous demanderais d'aller au dernier paragraphe de la page 6 de votre allocution, où il est écrit que s'il se produisait un acte terroriste ou une catastrophe naturelle face à laquelle le gouvernement n'aurait pas pris des mesures adéquates, les députés, les sénateurs ou les membres des médias et du public ne pourraient pas savoir dans quelle mesure le gouvernement aurait été prévenu, à moins qu'il soit disposé à divulguer l'information dans l'intérêt du public.

Ce passage m'a fait réfléchir. Lorsque le comité du Sénat américain a enquêté sur les événements du 11 septembre afin de déterminer quels renseignements le gouvernement avait obtenus avant l'attentat et ce qu'il en avait fait, le gouvernement pouvait-il prétendre qu'il ne pouvait pas divulguer cette information pour des raisons de sécurité nationale? D'après le rapport, le comité a eu accès à de nombreux renseignements qui vraisemblablement étaient de nature sensible lorsque le gouvernement les a obtenus.

**M. Leadbeater :** Il n'existe aucune exemption comme celle qui est proposée ici. Il n'y a aucune loi provinciale qui prévoit une exemption similaire, bien que toutes les provinces prépareront des

preparing emergency plans. No section states “mandatory secrecy for whatever the third party wants.” That is only here in this bill, nowhere else.

**Senator Joyal:** In none of the provincial statutes in relation to their respective preparation of emergency plans is there a broad exemption that would prevent them from releasing information of that nature.

**Mr. Leadbeater:** There is no mandatory class test exemption like the one in this bill before you.

**Senator Joyal:** Could you provide us the section of a provincial statute that in your analysis could be alleged by a provincial government to refuse to disclose information because of vulnerability of some provincial system?

**Mr. Leadbeater:** For example, Alberta has section 20(1), which states that the head of a public body may — “may,” discretionary — refuse to disclose information to an applicant if the disclosure could reasonably be expected — reasonable expectation — to harm the security of any property or system, including a building, a vehicle, a computer system or a communications system.

While this is approach, discretionary injury test — there is a burden — but it is protected. We have not been able to find any circumstance in which the vulnerabilities of any building, system or structure — whether government or private-sector buildings — in the 24 years since this act has been in force have been put at risk by virtue of the Access to Information Act and its existing provisions.

**The Chairman:** Thank you. The witnesses have agreed to provide the committee with additional information. In the event that the committee decides to pursue this amendment, it might be helpful to know what it would look like so that we could give it serious consideration.

**Mr. Leadbeater:** Mr. Chairman, I recall only one thing that I was asked to provide — information on the jurisprudence with respect to the injury test. Was there anything else?

**The Chairman:** The second request is for what your proposal would look like. Thank you for appearing; you have been most helpful.

The committee adjourned.

plans d’urgence. Il n’existe aucune disposition qui stipule que la confidentialité est obligatoire pour quelque renseignement que ce soit désigné secret par un tiers. Une telle disposition existe uniquement dans la présente mesure législative.

**Le sénateur Joyal :** Aucune loi provinciale concernant la préparation de plans d’urgence prévoit une disposition empêchant le gouvernement de divulguer de l’information de cette nature.

**M. Leadbeater :** Non, c’est seulement dans le présent projet de loi.

**Le sénateur Joyal :** Pouvez-vous nous donner un exemple d’un article d’une loi provinciale qui selon vous pourrait être invoqué par le gouvernement provincial pour justifier son refus de divulguer un renseignement parce que cela rendrait vulnérable un certain système.

**M. Leadbeater :** La loi albertaine, par exemple, comporte une disposition, précisément le paragraphe 20(1), qui stipule que le dirigeant d’un organisme public peut refuser — c’est donc un pouvoir discrétionnaire — de divulguer un renseignement si on peut présumer raisonnablement que cela nuirait à la sécurité d’un bâtiment ou d’un système, y compris un immeuble, un véhicule ou un système informatique ou de communication.

Cette disposition est un bon exemple. Elle fait référence au critère du risque vraisemblable de préjudice. Nous n’avons trouvé aucun cas depuis l’entrée en vigueur de la loi, il y a 24 ans, où la divulgation d’information en vertu de cette mesure législative ait rendu vulnérable un immeuble, un système ou une structure, gouvernemental ou privé.

**Le président :** Merci. Les témoins ont accepté de fournir de l’information supplémentaire au comité. Si nous décidons d’adopter cet amendement, il serait utile que nous sachions quel sera le libellé afin que nous puissions nous y pencher sérieusement.

**M Leadbeater :** Monsieur le président, je me souviens seulement qu’on m’a demandé de fournir de l’information au sujet de la jurisprudence concernant le critère du risque vraisemblable de préjudice. Y avait-il autre chose?

**Le président :** Nous voulons connaître le libellé de votre proposition. Nous vous remercions d’avoir comparu; vos observations nous ont été fort utiles.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*

Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

---

WITNESSES

*Federation of Canadian Municipalities:*

Randy Goulden, Councillor, Yorkton, Saskatchewan, Chair of  
the Standing Committee on Community Safety and Crime  
Prevention;

Christian Laverdure, Deputy Director, Policy;

Joshua Bates, Policy Analyst.

*Office of the Information Commissioner of Canada:*

Alan Leadbeater, Deputy Information Commissioner;

Nadine Gendron, Legal Counsel.

TÉMOINS

*Fédération canadienne des municipalités :*

Randy Goulden, conseillère municipale, Yorkton, Saskatchewan,  
présidente du Comité permanent sur la sécurité communautaire  
et la prévention du crime;

Christian Laverdure, directeur adjoint, Politique.

Joshua Bates, analyste des politiques

*Commissariat à l'information du Canada :*

Alan Leadbeater, sous-commissaire à l'information;

Nadine Gendron, avocate.