

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session  
Forty-second Parliament, 2015-16-17-18-19

Première session de la  
quarante-deuxième législature, 2015-2016-2017-2018-2019

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent de la*

NATIONAL SECURITY  
AND DEFENCE

SÉCURITÉ NATIONALE  
ET DE LA DÉFENSE

*Chair:*  
The Honourable GWEN BONIFACE

*Présidente :*  
L'honorable GWEN BONIFACE

---

Monday, April 29, 2019  
Thursday, May 2, 2019

---

Le lundi 29 avril 2019  
Le jeudi 2 mai 2019

---

Issue No. 41

---

Fascicule n° 41

*Second and third meetings:*  
Bill C-59, An Act respecting  
national security matters

*Deuxième et troisième réunions :*  
Projet de loi C-59, Loi concernant  
des questions de sécurité nationale

---

WITNESSES:  
(See back cover)

---

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL SECURITY AND DEFENCE

The Honourable Gwen Boniface, *Chair*

The Honourable Jean-Guy Dagenais, *Deputy Chair*

The Honourable Mobina S.B. Jaffer, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Boisvenu	Oh
* Day	Plett
(or Mercer)	Pratte
Griffin	Richards
* Harder, P.C.	* Smith
(or Bellemare)	(or Martin)
(or Mitchell)	Wallin
McIntyre	* Woo
McPhedran	(or Saint-Germain)

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 12-5 and to the orders of the Senate of November 7, 2017 and of November 20, 2018, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Plett replaced the Honourable Senator Manning (*May 1, 2019*).

The Honourable Senator Wallin replaced the Honourable Senator Gold (*May 1, 2019*).

The Honourable Senator Manning replaced the Honourable Senator Plett (*April 25, 2019*).

The Honourable Senator Plett replaced the Honourable Senator Stewart Olsen (*April 10, 2019*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE LA  
SÉCURITÉ NATIONALE ET DE LA DÉFENSE

*Présidente* : L'honorable Gwen Boniface

*Vice-président* : L'honorable Jean-Guy Dagenais

*Vice-présidente* : L'honorable Mobina S.B. Jaffer

et

Les honorables sénateurs :

Boisvenu	Oh
* Day	Plett
(ou Mercer)	Pratte
Griffin	Richards
* Harder, C.P.	* Smith
(ou Bellemare)	(ou Martin)
(ou Mitchell)	Wallin
McIntyre	* Woo
McPhedran	(ou Saint-Germain)

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 12-5 du Règlement et aux ordres adoptés par le Sénat le 7 novembre 2017 et le 20 novembre 2018, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Plett a remplacé l'honorable sénateur Manning (*le 1<sup>er</sup> mai 2019*).

L'honorable sénatrice Wallin a remplacé l'honorable sénateur Gold (*le 1<sup>er</sup> mai 2019*).

L'honorable sénateur Manning a remplacé l'honorable sénateur Plett (*le 25 avril 2019*).

L'honorable sénateur Plett a remplacé l'honorable sénatrice Stewart Olsen (*le 10 avril 2019*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, April 29, 2019  
(74)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Security and Defence met this day at 10:59 a.m., in room W110, 1 Wellington St., the chair, the Honourable Gwen Boniface, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Boisvenu, Boniface, Dagenais, Gold, Griffin, Jaffer, Manning, McIntyre, McPhedran, Oh, Pratte and Richards (12).

*Other senator present:* The Honourable Senator Deacon (*Nova Scotia*) (1).

*In attendance:* Christine Yeung and Ariel Shapiro, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, December 11, 2018, the committee continued its examination of Bill C-59, An Act respecting national security matters. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 40.*)

**WITNESSES:**

*Office of the Privacy Commissioner of Canada:*

Daniel Therrien, Privacy Commissioner of Canada;

Kate Wilson, Legal Counsel, Legal Services Directorate.

*As an individual:*

Leah West, Lecturer (incoming), Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University.

*Canadian Civil Liberties Association:*

Brenda McPhail, Director, Privacy, Technology and Surveillance Program;

Cara Zwibel, Director, Fundamental Freedoms Program.

*As individuals:*

Errol Mendes, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa;

Craig Forcese, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa.

Michael Nesbitt, Professor, Faculty of Law, University of Calgary.

*Centre for Israel and Jewish Affairs:*

Shimon Fogel, Chief Executive Officer.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le lundi 29 avril 2019  
(74)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense se réunit aujourd'hui, à 10 h 59, dans la pièce W110 du 1, rue Wellington, sous la présidence de l'honorable Gwen Boniface (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Boisvenu, Boniface, Dagenais, Gold, Griffin, Jaffer, Manning, McIntyre, McPhedran, Oh, Pratte et Richards (12).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Deacon (*Nouvelle-Écosse*) (1).

*Également présentes :* Christina Yeung et Ariel Shapiro, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 11 décembre 2018, le comité poursuit son étude du projet de loi C-59, Loi concernant des questions de sécurité nationale. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 40 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*Commissariat à la protection de la vie privée du Canada :*

Daniel Therrien, commissaire à la protection de la vie privée du Canada;

Kate Wilson, conseillère juridique, Direction des services juridiques.

*À titre personnel :*

Leah West, chargée de cours, Norman Paterson School of International Affairs, Université Carleton.

*Association canadienne des libertés civiles :*

Brenda McPhail, directrice, Programme sur la protection de la vie privée, la technologie et la surveillance;

Cara Zwibel, directrice, Programme des libertés fondamentales.

*À titre personnel :*

Errol Mendes, professeur, faculté de droit, Université d'Ottawa;

Craig Forcese, professeur, faculté de droit, Université d'Ottawa.

Michael Nesbitt, professeur, faculté de droit, Université de Calgary.

*Centre consultatif des relations juives et israéliennes :*

Shimon Fogel, chef de la direction.

*B'Nai Brith Canada:*

Michael Mostyn, Chief Executive Officer;  
Steven G. Slimovitch, National Legal Counsel.

*As individuals:*

Wesley Wark, Visiting Professor, Graduate School of Public and International Affairs, University of Ottawa.

The Honourable Hugh D. Segal, Principal, Massey College, and Chair, NATO Association of Canada, University of Toronto.

The chair made a statement.

Mr. Therrien made a statement and, together with Ms. Wilson, answered questions.

At 11:55 a.m., the committee suspended.

At 12:02 p.m., the committee resumed.

Ms. Zwibel and Ms. West each made a statement and, together with Ms. McPhail, answered questions.

At 1:09 p.m., the committee suspended.

At 1:17 p.m., the committee resumed.

Mr. Nesbitt, Mr. Mendes and Mr. Forcese each made a statement and, together, answered questions.

At 2:28 p.m., the committee suspended.

At 2:47 p.m., the committee resumed.

Mr. Fogel, Mr. Mostyn and Mr. Slimovitch each made a statement and, together, answered questions.

At 3:52 p.m., the committee suspended.

At 3:56 p.m., the committee resumed.

Mr. Segal and Mr. Wark each made a statement and together answered questions.

At 5:05 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, Thursday, May 2, 2019  
(75)

[English]

The Standing Senate Committee on National Security and Defence met this day at 1:34 p.m., in room B30, Senate of Canada Building, the chair, the Honourable Gwen Boniface, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Boisvenu, Boniface, Dagenais, Griffin, Jaffer, McIntyre, Oh, Pratte, Richards and Wallin (10).

*B'Nai Brith Canada :*

Michael Mostyn, chef de la direction;  
Steven G. Slimovitch, conseiller juridique national.

*À titre personnel :*

Wesley Wark, professeur invité, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa.

L'honorable Hugh D. Segal, directeur, Massey College, Université de Toronto, et président, Association canadienne pour l'OTAN.

La présidente ouvre la séance.

M. Therrien fait une déclaration puis, avec Mme Wilson, répond aux questions.

À 11 h 55, la séance est suspendue.

À 12 h 2, la séance reprend.

Mme Zwibel et Mme West font chacune une déclaration puis, avec Mme McPhail, répondent aux questions.

À 13 h 9, la séance est suspendue.

À 13 h 17, la séance reprend.

M. Nesbitt, M. Mendes et M. Forcese font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 14 h 28, la séance est suspendue.

À 14 h 47, la séance reprend.

M. Fogel, M. Mostyn et M. Slimovitch font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 15 h 52, la séance est suspendue.

À 15 h 56, la séance reprend.

M. Segal et M. Wark font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 17 h 5, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

OTTAWA, le jeudi 2 mai 2019  
(75)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense se réunit aujourd'hui, à 13 h 34, dans la pièce B30 de l'édifice du Sénat du Canada, sous la présidence de l'honorable Gwen Boniface (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Boisvenu, Boniface, Dagenais, Griffin, Jaffer, McIntyre, Oh, Pratte, Richards et Wallin (10).

*In attendance:* Christina Yeung, Tanya Dupuis and Ariel Shapiro, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, December 11, 2018, the committee continued its examination of Bill C-59, An Act respecting national security matters. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 40.*)

**WITNESSES:**

*Office of the Communications Security Establishment Commissioner:*

The Honourable Jean-Pierre Plouffe, Commissioner;  
Guylaine A. Dansereau, Executive Director;  
Gérard Normand, Special Legal Advisor.

*Security Intelligence Review Committee:*

The Honourable Pierre Blais, P.C., Chair;  
Chantelle Bowers, Acting Executive Director;  
Darryl Hirsch, Director of Research.

The Honourable Jean-Pierre Plouffe made a statement and, together with Ms. Dansereau and Mr. Normand, answered questions.

At 2:26 p.m., the committee suspended.

At 2:30 p.m., the committee resumed.

The Honourable Pierre Blais made a statement and, together with Ms. Bowers and Mr. Hirsch, answered questions.

At 3:22 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

**ATTEST:**

*Également présentes :* Christina Yeung, Tanya Dupuis et Ariel Shapiro, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 11 décembre 2018, le comité poursuit son étude du projet de loi C-59, Loi concernant des questions de sécurité nationale. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 40 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications :*

L'honorable Jean-Pierre Plouffe, commissaire;  
Guylaine A. Dansereau, directrice exécutive;  
Gérard Normand, conseiller juridique spécial.

*Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité :*

L'honorable Pierre Blais, C.P., président;  
Chantelle Bowers, directrice exécutive par intérim;  
Darryl Hirsch, directeur de la recherche.

L'honorable Jean-Pierre Plouffe fait une déclaration puis, avec Mme Dansereau et M. Normand, répond aux questions.

À 14 h 26, la séance est suspendue.

À 14 h 30, la séance reprend.

L'honorable Pierre Blais fait une déclaration puis, avec Mme Bowers et M. Hirsch, répond aux questions.

À 15 h 22, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

*Le greffier du comité,*

Mark Palmer

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Monday, April 29, 2019

The Standing Senate Committee on National Security and Defence, to which was referred Bill C-59, An Act respecting national security matters, met this day at 10:59 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Gwen Boniface** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Before we begin, I would like senators to introduce themselves.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** Jean-Guy Dagenais from Quebec.

[*English*]

**Senator Griffin:** Diane Griffin, Prince Edward Island.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** Pierre-Hugues Boisvenu from Quebec.

[*English*]

**Senator Oh:** Victor Oh from Ontario.

**Senator McPhedran:** Marilou McPhedran, Manitoba.

**Senator Gold:** Marc Gold from Quebec.

[*Translation*]

**Senator Pratte:** André Pratte from Quebec.

[*English*]

**The Chair:** I am Gwen Boniface, the chair, from Ontario.

We continue begin our study today of Bill C-59, An Act respecting national security matters. We begin with Daniel Therrien, Privacy Commissioner, who is with Kate Wilson, Legal Counsel, Legal Services Directorate, Office of the Privacy Commissioner of Canada. Mr. Therrien, you have the floor.

[*Translation*]

**Daniel Therrien, Privacy Commissioner of Canada, Office of the Privacy Commissioner of Canada:** Thank you for inviting me to speak on Bill C-59. In my statement today, I will

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le lundi 29 avril 2019

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité et de la défense, auquel a été renvoyé le projet de loi C-59, Loi concernant des questions de sécurité nationale, se réunit aujourd'hui, à 10 h 59, pour étudier le projet de loi.

**La sénatrice Gwen Boniface** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Avant de commencer, je vais demander aux sénateurs de se présenter.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Jean-Guy Dagenais, du Québec.

[*Traduction*]

**La sénatrice Griffin :** Diane Griffin, de l'Île-du-Prince-Édouard.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** Pierre-Hugues Boisvenu, du Québec.

[*Traduction*]

**Le sénateur Oh :** Victor Oh, de l'Ontario.

**La sénatrice McPhedran :** Marilou McPhedran, du Manitoba.

**Le sénateur Gold :** Marc Gold, du Québec.

[*Français*]

**Le sénateur Pratte :** André Pratte, du Québec.

[*Traduction*]

**La présidente :** Je suis Gwen Boniface, présidente du comité, et je viens de l'Ontario.

Nous poursuivons aujourd'hui notre étude du projet de loi C-59, Loi concernant des questions de sécurité nationale. Nous allons commencer par Daniel Therrien, commissaire à la protection de la vie privée, qui est accompagné de Kate Wilson, conseillère juridique à la Direction des services juridiques du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada. Monsieur Therrien, la parole est à vous.

[*Français*]

**Daniel Therrien, commissaire à la protection de la vie privée du Canada, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada :** Merci de m'avoir invité à parler du projet

mainly address issues related to information sharing between departments, namely Part 5 of the bill. However, I will be glad to answer any questions you may have on other parts of the bill.

I have long been a vocal critic of this bill and its predecessor, Bill C-51, which is now the Anti-Terrorism Act of 2015. While I have always recognized the legitimacy of anti-terrorism measures and in particular the need to identify new threats to national security through information sharing between federal institutions, I have consistently cautioned that this must be done in a manner that respects privacy. Specifically, I have suggested that the law should prescribe clear and reasonable standards for the sharing, collection, use and retention of personal information, and compliance with these standards should be subject to independent and effective review mechanisms. I am considering the bill from the perspective of establishing clear standards and complying with those standards through effective review mechanisms.

I am generally pleased with the amendments that have been adopted in the House of Commons and note that many of my recommendations were adopted, quite often in a slightly different manner but with a very similar result.

[English]

My primary criticism with Bill C-59 at the time of tabling was that a deficient standard for information sharing — that is, relevance rather than necessity — could lead to overly broad collection, with significant risks for law-abiding citizens. I had recommended that the bill be amended to impose on recipient institutions retention and destruction rules for personal information that does not meet or no longer meets the recipient's threshold for collecting the information. The bill was amended to require institutions to destroy or return information that is “not necessary for the institution to exercise its jurisdiction or to carry out its responsibilities.” While this is not exactly what I had recommended, I believe it gets us to a similar place, namely, a sensible necessity test.

As to oversight of national security activities, I remain of the view that effective review of national security activities must include both parliamentary and expert review, and the latter must include both national security and privacy experts. The amended Bill C-59 gives my office the authority to share confidential information and coordinate our activities with those of the National Security and Intelligence Review Agency, NSIRA. This addresses a real need for collaboration between expert oversight

de loi C-59. Je m'attarderai surtout, dans mes remarques liminaires, sur les questions liées à la communication d'information entre les ministères, à savoir la partie 5 du projet de loi. Je serai toutefois heureux de répondre à vos questions sur d'autres aspects du projet de loi.

J'ai longtemps été très critique à l'égard de ce projet de loi et de sa version précédente, le projet de loi C-51, qui est maintenant la Loi antiterroriste de 2015. Même si j'ai toujours reconnu la légitimité des mesures antiterroristes, en particulier la nécessité d'identifier de nouvelles menaces à la sécurité nationale grâce à la communication d'information entre les institutions fédérales, j'ai toujours insisté sur le fait que cela doit se faire d'une manière qui respecte la vie privée. Plus précisément, j'ai suggéré que la loi devrait établir des normes claires et raisonnables pour régir la communication, la collecte, l'utilisation et la conservation des renseignements personnels et que la conformité par rapport à ces normes devrait faire l'objet de mécanismes d'examen indépendant efficaces. C'est dans cette optique que j'examine le projet de loi, soit l'établissement de normes claires et la conformité à ces normes grâce à des mécanismes de surveillance efficaces.

Je suis, en général, satisfait des modifications qui ont été apportées à la Chambre des communes. Je remarque que bon nombre de mes recommandations ont été adoptées, souvent d'une manière un peu différente, mais qui mène à un résultat très similaire.

[Traduction]

Ma principale critique du projet de loi C-59 au moment de son dépôt était lié au fait qu'une norme déficiente en matière de communication d'information — c'est-à-dire la pertinence plutôt que la nécessité — pouvait entraîner une collecte trop large, entraînant des risques importants pour les citoyens respectueux des lois. J'avais recommandé que le projet de loi soit modifié pour imposer aux institutions destinataires des règles en matière de conservation et de destruction des renseignements personnels qui ne respectent pas ou ne respectent plus les seuils des destinataires en matière de collecte de renseignements. Le projet de loi a été modifié pour exiger des institutions qu'elles détruisent ou renvoient les renseignements « qui ne sont pas nécessaires à l'exercice de leurs compétences ou de leurs attributions ». Bien que ce ne soit pas exactement ce que j'avais recommandé, je pense que cela s'en rapproche, à savoir un critère de nécessité raisonnable.

En ce qui concerne la surveillance des activités liées à la sécurité nationale, je reste convaincu qu'un examen efficace des activités liées à la sécurité nationale doit comprendre un examen parlementaire et un examen par des spécialistes, mais ce dernier doit comprendre non seulement des experts en sécurité nationale, mais aussi des experts en protection de la vie privée. Le projet de loi C-59 modifié donne au commissariat le pouvoir de communiquer des renseignements confidentiels et de coordonner

bodies, but I know my office is still unable to share confidential information or otherwise collaborate meaningfully with another committee, the National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians. This remains a flaw that Bill C-59 does not address at this point.

In conclusion, in my view, the amended bill, while not perfect, is now fairly balanced and clearly an improvement over the current law. I therefore recommend that it should be adopted. Again, I would be happy to answer your questions. Thank you.

**The Chair:** Thank you very much. We'll move to questions.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** Mr. Therrien, during your presentation in the House of Commons, you provided 11 amendment recommendations — correct me if I am wrong. Yet only one was retained as proposed. You now seem to be saying that you are pleased with some of the amendments. Among the 10 other recommendations, which ones should we work on today to propose amendments to the bill before we send it back to the House of Commons?

**Mr. Therrien:** It is useful to point out that the amendments I proposed before the House of Commons were not enacted as proposed. I still believe that, for the majority of them, even if the wording is different, the result is the same. In particular, I am thinking of the necessity test and the release of information. The necessity test remains applicable to institutions that provide information to national security agencies. That aspect has not changed. However, when it comes to recipient institutions, which are mostly national security agencies, they can receive information based on what is relevant to their mandate. Once it feels that the information is no longer necessary to its mandate or to identifying a threat to national security, the recipient institution must destroy or set aside the information in question. That is not exactly how I recommended it, but something very similar is being achieved.

Among the recommendations that were not retained, I think the most important one is the one I mentioned in my opening remarks — the difficulty in collaborating with the committee of parliamentarians. Since the committee was struck, I have been invited once to appear before it, and we had an interesting exchange. However, discussions cannot pertain to confidential information I would have learned about through an

nos activités avec celles de l'Office de la surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement, l'OSSNR. Cela répond à un réel besoin de collaboration entre organismes de surveillance, mais je constate que le commissariat n'est toujours pas en mesure de partager des renseignements confidentiels ou de collaborer de façon significative avec un autre comité, le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement. Le fait que le projet de loi C-59 ne règle pas ce problème est une lacune.

En conclusion, à mon avis, même s'il n'est pas parfait, le projet de loi modifié est maintenant assez équilibré et constitue manifestement une amélioration par rapport à la loi actuelle. Par conséquent je recommande son adoption. Encore une fois, je serai heureux de répondre à vos questions. Merci.

**La présidente :** Merci beaucoup. Nous allons passer aux questions.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Monsieur Therrien, dans votre présentation à la Chambre des communes, vous avez formulé 11 recommandations de changements — vous me corrigerez si je me trompe. Or, une seule a été retenue telle que présentée. Maintenant, vous semblez dire que certains changements vous donnent satisfaction. Parmi les 10 autres recommandations, quelles sont celles sur lesquelles nous devrions travailler aujourd'hui, afin de présenter des amendements au projet de loi avant de le renvoyer à la Chambre des communes?

**M. Therrien :** Il est utile de faire la remarque que les amendements que j'avais formulés devant le comité de la Chambre des communes n'ont pas été adoptés tels quels. Je crois quand même que, pour la plupart d'entre eux, même si la formulation est différente, on arrive au même résultat. Je songe en particulier au critère de la nécessité dans la divulgation des renseignements. Le critère de la nécessité demeure applicable aux institutions qui donnent des renseignements aux agences de sécurité nationale. Cet aspect n'a pas changé. Toutefois, pour ce qui est des institutions destinataires, qui sont pour la plupart des agences de sécurité nationale, elles peuvent recevoir les renseignements en fonction de ce qui est pertinent à leur mandat. Dès qu'elle est d'avis que les renseignements ne sont plus nécessaires à son mandat ou à l'identification d'une menace à la sécurité nationale, l'institution destinataire doit alors détruire ou mettre de côté les renseignements en question. Ce n'est pas tout à fait comme cela que je l'avais recommandé, mais on arrive à quelque chose de très semblable.

Parmi les recommandations qui n'ont pas été retenues, la plus importante, à mon avis, est celle que je mentionne dans mes remarques liminaires, soit la difficulté de collaborer avec le comité des parlementaires. Depuis sa création, j'ai été invité une fois à comparaître devant ce comité et nous avons eu un échange intéressant. Toutefois, les discussions ne peuvent pas porter sur des renseignements confidentiels dont j'aurais pris connaissance

investigation. They are carried out in a political setting and are rather general. That approach is not without its usefulness, but I cannot give to the committee of parliamentarians more concrete or confidential information I may have learned through investigations. They are also unable to share that kind of information with me, and that is somewhat unfortunate. However, when I look at the bill in its current form, I feel that significant progress has been made overall compared with the current legislation and the bill as it was introduced in the House in the beginning. That is why I recommend that you pass it.

Among the aspects that should be considered is the relationship with the committee of parliamentarians. Other questions were raised during testimony before your committee on the notion of publicly available information — I may not be using the exact expression that was used in the bill, but that is the meaning. CSE and CSIS can gather information that is already public. That is another issue that would be worthy of consideration.

**Senator Dagenais:** When national security organizations gather information on an investigation, you are saying that, if they feel they no longer need that information, they can destroy it. However, who will decide to destroy that information? Normally, lengthy investigations can require information to be kept for a period of time. Who do you think will make the decision to destroy information and intelligence? We are talking about national security. Like me, you know that those investigations can take a long time. For one reason or another, national security agencies may need to keep that information at least during the investigation. Who will make the decision to destroy it?

**Mr. Therrien:** My answer has two parts. You seem to be concerned by the fact that certain information could be destroyed too soon. Your concern is completely legitimate. To answer the question, I think national security authorities should be asked under which administrative framework they enable or not their agents to destroy information.

Second, let's look at the concrete case that should lead to the destruction of information rather quickly. My main concern, throughout the evolution of this bill and its predecessor, was related to the collection of information on individuals who have done nothing wrong, such as travellers.

People travel, and their personal information is gathered by the government and analyzed by national security agencies to try to identify, among all travellers, any who present a risk to national

dans le cadre d'une enquête. Elles se font dans un cadre de politique et sont plutôt générales, ce qui n'est pas sans utilité, mais je ne peux pas donner au comité des parlementaires des renseignements plus concrets ou confidentiels dont j'aurais pris connaissance dans le cadre d'enquêtes. Ils ne peuvent pas non plus faire de même avec moi, et c'est un peu dommage. Toutefois, quand je regarde le projet de loi dans sa forme actuelle, je suis d'avis qu'on a fait, dans l'ensemble, des progrès importants par rapport à la loi actuelle et au projet de loi tel qu'il a été déposé à la Chambre au départ. C'est pourquoi je vous recommande de l'adopter.

Parmi les volets qu'il faudrait examiner, il y a celui du lien avec le comité des parlementaires. D'autres questions ont été soulevées lors des témoignages devant votre comité sur la notion de renseignements disponibles publiquement — je n'ai peut-être pas l'expression exacte qui a été utilisée dans le projet de loi, mais c'est son sens. Le CST et le SCRS peuvent colliger des renseignements qui sont déjà publics. C'est une autre question qu'il vaudrait la peine d'étudier.

**Le sénateur Dagenais :** Lorsque des organismes de sécurité nationale vont colliger des informations concernant une enquête, vous dites que, s'ils jugent ne plus avoir besoin de ces informations, ils peuvent les détruire. Cependant, qui prendra la décision de détruire ces informations? Normalement, les enquêtes de longue haleine peuvent exiger que ces informations soient conservées pendant un certain temps. Qui, selon vous, prendra la décision de détruire ces informations et renseignements? On parle de sécurité nationale. Vous savez, comme moi, que ces enquêtes peuvent s'étirer. Pour une raison ou pour une autre, les agences de sécurité nationale peuvent devoir conserver ces informations pendant au moins la durée de l'enquête. Qui prendra la décision de les détruire?

**M. Therrien :** Je répondrai en deux temps. Vous semblez préoccupé par le fait que certains renseignements pourraient être détruits trop tôt. Votre inquiétude est tout à fait légitime. Pour répondre à cette question, je crois qu'il faudrait demander aux autorités de sécurité nationale quel est le cadre administratif en vertu duquel elles habilitent ou non leurs agents à détruire les renseignements.

Dans un deuxième temps, prenons un cas concret qui devrait donner lieu assez rapidement à la destruction de renseignements. Ma préoccupation fondamentale, tout au long de l'évolution de ce projet de loi et de son prédécesseur, était liée à la collecte de renseignements sur des personnes qui n'ont rien à se reprocher, les voyageurs par exemple.

Les gens voyagent, et leurs renseignements personnels sont colligés par le gouvernement et analysés par les agences de sécurité nationale pour essayer d'identifier, parmi le lot de

security. In 99.99 per cent of cases, people whose information is passed on to national security agencies are identified as non-threats to national security.

In the version of the bill you have before you, information is sent as it should be, but once CSIS analyzes it, for example, and the agency concludes that the vast majority of people do not represent a threat to national security, information related to those people should be destroyed. I assume that the CSIS administrative framework will enable agencies to destroy that information, as it is really not problematic.

In addition, the bill you have before you provides that the government and national security agencies must inform the new review committee — the National Security and Intelligence Review Agency — about that information, to let it know whether it was disclosed and which information was destroyed because it was not necessary to the mandate of CSIS or CSE, for example. So there is some control of that decision, to determine whether information that is no longer useful to a security agency's mandate should be kept or destroyed.

**Senator Dagenais:** So the decision would once again belong to the new review committee?

**Mr. Therrien:** The committee reports on it, and the decision belongs to the agencies and the government, but the government must report to the committee. Then the committee analyzes the report and, if it feels that information that should have been destroyed was not, it will let the government know, and then the government will make a decision.

**Senator Dagenais:** Thank you, Mr. Therrien.

[English]

**Senator McPhedran:** My question builds on the discussion you just had with Senator Dagenais. The House of Commons amended the bill to clearly state that publicly available information that may be gathered and used by CSIS and CSE does not include information in respect of which a Canadian or a person in Canada has a reasonable expectation of privacy. As worded now, do you think it's sufficiently clear that illegally obtained or hacked personal information does not count as publicly available? Do you have any concerns about the way that "publicly available information" might be interpreted or used by the security establishments?

voyageurs, si certains présentent un risque à la sécurité nationale. Dans 99,99 p. 100 des cas, les gens dont les renseignements sont acheminés aux agences de sécurité nationale sont identifiés comme ne présentant pas un risque à la sécurité nationale.

Dans la version du projet de loi que vous avez devant vous, les renseignements sont envoyés comme il se doit, mais, une fois analysés par le SCRS, par exemple, si la conclusion est que l'immense majorité des gens ne posent pas un risque à la sécurité nationale, à ce moment-là, les renseignements qui ont trait à ces personnes doivent être détruits. J'imagine que le cadre administratif du SCRS va habiliter les agences à détruire ces renseignements, puisque cela ne pose pas vraiment de problème.

De plus, le projet de loi que vous avez devant vous prévoit que le gouvernement et les agences de sécurité nationale doivent informer le nouveau comité de surveillance, c'est-à-dire l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement, au sujet de ces renseignements, pour faire savoir s'ils ont été divulgués et quels renseignements ont été détruits parce qu'ils n'étaient pas nécessaires au mandat du SCRS ou du CST, par exemple. Il y a donc un contrôle de cette décision, pour savoir si on garde ou on détruit des renseignements qui ne sont plus utiles par rapport au mandat d'une agence de sécurité.

**Le sénateur Dagenais :** À ce moment-là, la décision reviendrait au nouveau comité de surveillance?

**M. Therrien :** Le comité fait rapport; la décision revient aux agences et au gouvernement, mais le gouvernement doit faire rapport au comité. Ensuite, le comité analyse le rapport et, s'il est d'avis que les renseignements qui auraient dû être détruits ne l'ont pas été, il en fera part au gouvernement, qui prendra alors la décision.

**Le sénateur Dagenais :** Merci, monsieur Therrien.

[Traduction]

**La sénatrice McPhedran :** Ma question s'appuie sur une discussion que vous venez d'avoir avec le sénateur Dagenais. La Chambre des communes a modifié le projet de loi pour dire clairement que l'information accessible au public pouvant être recueillie et utilisée par le SCRS et le CST n'inclut pas les renseignements relativement auxquels un Canadien ou une personne au Canada a une attente raisonnable en matière de protection de la vie privée. Tel qu'il est libellé actuellement, croyez-vous que le projet de loi dit de façon assez claire qu'il est illégal d'obtenir ou d'obtenir par piratage des renseignements personnels qui ne sont pas considérés comme accessibles publiquement? Avez-vous des préoccupations au sujet de la façon dont « information accessible au public » pourrait être interprétée ou utilisée par les organisations responsables de la sécurité?

**Mr. Therrien:** That remains an issue. We had recommended that the concept of “publicly available information” exclude information unlawfully obtained, including information hacked, for instance. That’s not quite what the bill before you says, although there are similarities. I think it would have been ideal to exclude “unlawfully obtained information.” The government chose instead to exclude from that concept of “publicly available information” information for which there is a reasonable expectation of privacy.

We’re getting to a similar place. Where information was collected or obtained unlawfully, normally there would be a reasonable expectation of privacy for that information and it should be excluded from the notion of “publicly available information,” but the concept of “reasonable expectation of privacy” is fluid, difficult to apply and contextual. It’s a good exception, but it’s an exception that might be difficult to apply in the field, so I would certainly look to government agencies and departments to give guidance to their officers as to how to apply that concept, because it is quite fluid and contextual and difficult to apply. I think that would be my answer.

**Senator McPhedran:** To take this a little bit further, when you talk about the interpretation of “reasonable expectation of privacy,” do you see a pathway for that interpretation to go to the review agency and/or the committee of parliamentarians on national security?

**Mr. Therrien:** Yes. Operationally, the national security agencies have, as one of their lawful grounds of collection, the information that is publicly available, except if there is a reasonable expectation of privacy. So they will have to ask themselves that question. When they come across information that looks to be publicly available, they will have to ask themselves: Is there a reasonable expectation of privacy to this? I’ll just do a parenthesis in a second on that notion. Operationally, that’s relevant. They will make decisions to collect or not, and these decisions will be reviewed by oversight bodies, whether the NSIRA, potentially us in some cases and the committee of parliamentarians. All of these oversight bodies will have to look at this notion.

The notion of reasonable expectation of privacy will become relevant in many contexts, but in particular with respect to social media information. People put a lot of information on social media, sometimes with public settings, i.e., with the intention of making it truly public. If you put information out that way, then

**M. Therrien :** Cela reste un problème. Nous avons recommandé que la notion d’« information accessible au public » exclue les renseignements obtenus illégalement, y compris les renseignements obtenus par piratage, par exemple. Ce n’est pas exactement ce que dit le projet de loi qu’on a devant les yeux, même s’il y a des similitudes. Je crois qu’il aurait été idéal d’exclure les renseignements obtenus « illégalement ». Le gouvernement a plutôt choisi d’exclure de la notion d’« information accessible au public » les renseignements relativement auxquels on peut avoir une attente raisonnable en matière de protection de la vie privée.

On en vient à quelque chose de similaire. Lorsque de l’information a été recueillie ou obtenue illégalement, habituellement, on pourrait avoir une attente raisonnable en matière de protection de la vie privée relativement à l’information en question, et de tels renseignements devraient être exclus de la notion d’« information accessible au public », mais la notion d’« attente raisonnable en matière de protection de la vie privée » est fluide, difficile à appliquer et contextuelle. C’est une bonne exception, mais c’est une exception qui pourrait être difficile à appliquer sur le terrain, alors je m’attendrais à ce que les organismes et ministères gouvernementaux fournissent des directives à leurs agents sur la façon d’appliquer cette notion, parce qu’elle est très fluide et contextuelle et difficile à appliquer. Voilà ma réponse.

**La sénatrice McPhedran :** Pour pousser un peu plus loin, lorsque vous parlez d’interprétation de la notion d’« attente raisonnable en matière de protection de la vie privée », envisagez-vous qu’il serait possible que l’interprétation de cette notion revienne à l’office de surveillance et/ou au comité des parlementaires sur la sécurité nationale?

**M. Therrien :** Oui. D’un point de vue opérationnel, les organismes responsables de la sécurité nationale comptent parmi leurs motifs de collecte licite, les renseignements qui sont accessibles au public, sauf s’il existe une attente raisonnable en matière de protection de la vie privée. Ces organismes devront donc se poser cette question. Lorsqu’ils trouvent une information qui semble être accessible au public, ils devront se demander : y a-t-il une attente raisonnable en matière de protection de la vie privée relativement à tout ça? Je vais préciser quelque chose au sujet de cette notion dans un instant. Du point de vue opérationnel, c’est pertinent. Ils vont prendre des décisions quant à savoir s’il faut recueillir l’information ou non, et de telles décisions seront examinées par les organismes de surveillance, qu’on parle de l’OSSNR, de nous, possiblement, dans certains cas, et du comité des parlementaires. Tous ces organismes de surveillance devront se pencher sur cette notion.

La notion d’attente raisonnable en matière de protection de la vie privée deviendra pertinente dans de nombreux contextes, mais elle le sera particulièrement en ce qui concerne les renseignements sur les médias sociaux. Les gens mettent beaucoup de renseignements dans les médias sociaux, parfois en

you have no reasonable expectation of privacy because you consciously decided that you wanted to disclose this. But we also know that the terms and conditions under which these settings are set are less than crystal clear, so there will be issues in real cases. This is information that looks to be publicly available, and the privacy settings were public, but did the person understand that it was going to be public? Or the terms and conditions may have changed 25 times since the decision was made to make the information public, and what is the reasonable expectation of privacy of the individual in these circumstances? It's going to be complicated.

**Senator McPhedran:** Okay. Thank you.

[Translation]

**Senator Pratte:** Good morning, Mr. Therrien. My first question is about a somewhat specific aspect, but it is related to Senator McPhedran's questions on expectations with regard to publicly available information and on expectations concerning privacy. The two parts of the legislation — the one on CSIS and the one on CSE — do not handle this in the same way. In CSE's case, there is a definition of publicly available information that clearly states that information for which there is an expectation in terms of privacy is excluded.

For the Canadian Security Intelligence Service, this is handled differently and the legislation says that information must be destroyed. In this case, the expression is fairly narrow, and it says the following:

. . . delete any information in respect of which there is a reasonable expectation of privacy that relates to the physical or mental health of an individual;

That seems to be a bit more narrow.

Is that something you have noticed? Are you concerned about it?

**Mr. Therrien:** First off, I have a hard time understanding why this would be handled differently for the two organizations. Do I have a concern? The government decided to exclude certain information based on reasonable expectations in terms of privacy protection. That is found in both pieces of legislation. The concept is a bit more narrow when it comes to CSIS. It is probable that physical or mental integrity criteria are those where prejudice caused to individuals would be the most significant. I think it is the same thing. There is no reason to worry too much.

choisissant des paramètres publics, c'est-à-dire qu'ils ont l'intention de rendre l'information vraiment publique. Si on communique de l'information de cette façon, alors on n'a aucune attente raisonnable en matière de protection de la vie privée, parce qu'on a décidé consciemment qu'on voulait communiquer l'information. Cependant, nous savons aussi que les modalités en vertu desquelles ces paramètres sont établis sont loin d'être claires, alors il y aura des problèmes dans des cas concrets. Il peut s'agir de renseignements destinés à être accessibles au public, et les paramètres de protection de la vie privée étaient « publics », mais la personne comprenait-elle vraiment que l'information allait être publique? Ou encore, les modalités peuvent avoir changé 25 fois depuis que la personne a pris la décision de rendre l'information publique, et quelle est l'attente raisonnable en matière de protection de la vie privée d'une personne dans de telles situations? Ce sera complexe.

**La sénatrice McPhedran :** D'accord. Merci.

[Français]

**Le sénateur Pratte :** Bonjour, monsieur Therrien. Ma première question porte sur un aspect un peu pointu, mais elle est liée aux questions de la sénatrice McPhedran sur les attentes par rapport aux renseignements qui sont disponibles publiquement et sur les attentes quant au respect de la vie privée; les deux parties de la loi, celle sur le SCRS et celle sur le CST, ne s'y prennent pas de la même façon. Dans le cas du CST, il y a une définition de l'information disponible au public où on dit clairement que l'information pour laquelle il existe une attente par rapport à la vie privée est exclue.

Pour ce qui est du Service canadien du renseignement de sécurité, on s'y prend d'une autre façon et on dit que les renseignements doivent être détruits. Là, l'expression est assez pointue, et on dit ceci :

[...] supprimer toute information qui porte sur la santé physique ou mentale de l'individu et pour laquelle il existe une attente raisonnable en matière de protection de la vie privée.

Cela semble un peu plus étroit.

Est-ce quelque chose que vous avez remarqué? Avez-vous une inquiétude à ce sujet?

**M. Therrien :** Au départ, je m'explique mal pourquoi il y aurait une différence dans le traitement entre les deux organisations. Est-ce que j'ai une inquiétude? Le gouvernement a fait le choix d'exclure certains renseignements sur la base des attentes raisonnables en matière de protection de la vie privée; on le retrouve dans les deux lois. Le concept est un peu plus étroit pour ce qui est du SCRS. Probablement que les critères d'intégrité physique ou mentale sont ceux où les préjudices causés aux individus seront les plus importants. Je crois que c'est la même chose. Il n'y a pas lieu de s'inquiéter outre mesure.

**Senator Pratte:** Thank you. As for your preference in terms of relations between you and the committee of parliamentarians, could you give us a concrete example that would be useful to us. I am not sure I understand exactly what you would want to share in terms of information with the committee of parliamentarians that the bill does not provide for.

**Mr. Therrien:** I will try to be more specific while preserving the confidentiality of the information in question. I have a specific example in mind. Under the current act not amended by Bill C-59, the office of the commissioner and the current SIRC have looked into the same issue, the implementation, by CSIS, of the ruling of Judge Noël, who stated that it was illegal for CSIS to keep certain information.

SIRC and we have carried out independent reviews on the implementation of that ruling by CSIS. In order to collaborate, not to step over each other, help each other and share our respective expertise, we have engaged in discussions. We put the following questions to them: What do you do? How do you do it? What are the issues you deem relevant?

We have held some discussions, but we could not talk about what we have really found during the investigation, which would have given our analysis a concrete foundation. So we can collaborate in terms of major principles, policies and general issues and trends, but not in terms of the way those trends manifest concretely in a specific case, which is often necessary to understand the balance between human rights and national security interests.

**Senator Pratte:** So the bill allows you to do that with the new expert agency, but not with the committee of parliamentarians?

**Mr. Therrien:** That's right.

**Senator Pratte:** Thank you very much.

**Senator Boisvenu:** Welcome to our committee and thank you very much for your participation. Mr. Therrien, first, you seem to be critical of this bill. Were you previously consulted on its content?

**Mr. Therrien:** I have been critical of the bill since its introduction, until amendments were made to it in the House of Commons committee. I still find the bill imperfect, but overall, most of our concerns have been addressed in the House of Commons amendments after conversations the office of the commissioner had with officials and, once or twice, with Mr. Goodale, to arrive at where we are now.

**Le sénateur Pratte :** Merci. Pour ce qui est de votre préférence quant aux relations entre vous et le comité des parlementaires, pourriez-vous nous donner un exemple concret? Cela nous serait bien utile. Je ne suis pas sûr de comprendre exactement ce que vous voudriez partager comme information avec le comité des parlementaires que le projet de loi ne prévoit pas.

**M. Therrien :** Je vais essayer d'être plus précis tout en conservant la confidentialité des renseignements en question. J'ai un exemple précis en tête. En vertu de la loi actuelle non modifiée par le projet de loi C-59, le commissariat et le CSARS actuel ont examiné la même question, soit la mise en œuvre, par le SCRS, du jugement du juge Noël, qui avait déclaré illégale la rétention de certains renseignements de la part du SCRS.

Le CSARS et nous avons fait des examens indépendants sur la mise en œuvre de ce jugement par le SCRS. Afin de collaborer, de ne pas nous marcher sur les pieds, de nous aider mutuellement et de faire part de notre expertise respective, nous avons entamé des discussions. Nous leur avons posé les questions suivantes : qu'est-ce que vous faites? Comment vous y prenez-vous? Quelles sont les questions que vous jugez pertinentes?

Nous avons eu certaines discussions, mais nous ne pouvions pas parler de ce que nous avons vraiment trouvé lors de l'enquête, ce qui aurait donné une assise concrète à notre analyse. Donc, on peut collaborer pour ce qui est des grands principes, des politiques et des questions et tendances générales, mais pas de la façon dont ces tendances se manifestent concrètement dans un cas précis, ce qui est souvent nécessaire pour bien comprendre l'équilibre entre les droits de la personne et les intérêts de sécurité nationale.

**Le sénateur Pratte :** Donc, le projet de loi vous permet de le faire avec la nouvelle agence d'experts, mais pas avec le comité des parlementaires?

**M. Therrien :** C'est cela.

**Le sénateur Pratte :** Merci beaucoup.

**Le sénateur Boisvenu :** Bienvenue à notre comité et merci beaucoup de votre participation. Monsieur Therrien, premièrement, vous semblez critique par rapport à ce projet de loi. Est-ce que vous avez été consulté préalablement sur son contenu?

**M. Therrien :** J'ai été critique du projet de loi depuis son dépôt, jusqu'à ce que des amendements soient apportés au comité de la Chambre des communes. Je trouve encore que le projet de loi est imparfait, mais, dans l'ensemble, la plupart de nos préoccupations ont été prises en compte dans les amendements de la Chambre des communes après des conversations que le commissariat a eues avec des fonctionnaires et, une fois ou deux, avec M. Goodale, pour arriver où nous en sommes actuellement.

**Senator Boisvenu:** The bill is relatively silent about your role.

**Mr. Therrien:** Yes.

**Senator Boisvenu:** Is it still?

**Mr. Therrien:** The bill creates the new oversight committee and does not talk about us. At the time, I was afraid that this might be seen as an exclusion from our mandate. The government tells me — and this is a reasonable reading of the bill — that the creation of the new committee does not preclude us from playing our part. In fact, there is explicit provision for collaboration between the Security and Intelligence Review Agency and the Office of the Privacy Commissioner. So, on that side, I don't have any particular concerns.

**Senator Boisvenu:** You state that you should be part of the review bodies that have the legal authority to disclose information. You have worked in the field of security in the past. Aside from you, are there others in your offices who have the expertise to do this type of review?

**Mr. Therrien:** I will clarify my thinking about competence. Bill C-59 creates a new agency. We also exist under existing legislation that is not affected by the new legislation. We have the expertise to review privacy issues in all government departments, including national security agencies. Do we have the necessary expertise? I believe it is necessary for us and the Security and Intelligence Review Agency to be able to share, because we have expertise that sometimes overlaps and sometimes complements each other.

The office of the commissioner is an expert in privacy. The office is an expert in national security and, as a result, has some knowledge of privacy, because personal information is the raw material for national security agencies. However, the office is adding a level of privacy expertise on what the concept of reasonable expectation of privacy might look like, for example.

We can strengthen each other. The office has some knowledge of national security, since these agencies are among those whose privacy activities it controls, but we do not claim to be national security experts; the agency is. The office has some expertise in privacy, but the office of the commissioner has more expertise in this area. If I had to write the provision on collaboration, I would not have emphasized the desire not to duplicate functions as a main criterion. As drafted, the legislation states that the two agencies may collaborate when necessary to avoid duplication. This is a factor, but I think the most important factor is that the

**Le sénateur Boisvenu :** Le projet de loi était relativement silencieux par rapport à votre rôle.

**M. Therrien :** Oui.

**Le sénateur Boisvenu :** Est-ce qu'il l'est toujours autant aujourd'hui?

**M. Therrien :** Le projet de loi crée le nouveau comité de surveillance et ne parle pas de nous. Je craignais, à ce moment-là, qu'on puisse y voir une exclusion de notre mandat. Le gouvernement me dit — et c'est une lecture du projet de loi qui me semble raisonnable — que la création du nouveau comité n'exclut pas que nous jouions notre rôle. En fait, on prévoit expressément une collaboration entre l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement et le Commissariat à la protection de la vie privée. Donc, de ce côté-là, je n'ai pas d'inquiétude particulière.

**Le sénateur Boisvenu :** Vous affirmez que vous devriez faire partie des organismes d'examen qui ont le pouvoir légal de communiquer des renseignements. Vous avez travaillé par le passé dans le domaine de la sécurité. À part vous, y a-t-il d'autres personnes dans vos bureaux qui ont l'expertise requise pour faire ce type d'examen?

**M. Therrien :** Je vais préciser ma pensée quant à la compétence. Le projet de loi C-59 crée une nouvelle agence. Nous existons, par ailleurs, en vertu d'une loi existante qui n'est pas affectée par la nouvelle loi. Nous avons la compétence requise pour examiner les questions relatives à la vie privée dans tous les ministères du gouvernement, y compris les agences de sécurité nationale. Avons-nous l'expertise nécessaire? Je crois qu'il est nécessaire que nous et l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement soyons en mesure d'échanger, car nous avons des expertises qui parfois se recoupent, et parfois sont complémentaires.

Le commissariat est un expert en matière de vie privée. L'office est un expert en matière de sécurité nationale et, en conséquence, possède certaines connaissances en matière de vie privée, parce que les renseignements personnels sont la matière première des agences de sécurité nationale. Cependant, le commissariat ajoute un niveau d'expertise en matière de vie privée sur ce que pourrait être le concept d'attente raisonnable par rapport au respect de la vie privée, par exemple.

Nous pouvons nous renforcer mutuellement. Le commissariat a une certaine connaissance du domaine de la sécurité nationale, puisque ces agences sont parmi celles dont il contrôle les activités en ce qui a trait à la vie privée, mais nous ne prétendons pas être des experts en matière de sécurité nationale; l'office l'est. L'office a une certaine expertise en matière de vie privée, mais le commissariat a une plus grande expertise à cet égard. Si j'avais dû rédiger la disposition sur la collaboration, je n'aurais pas mis l'accent sur la volonté de ne pas dédoubler les fonctions comme un critère principal. Telle que rédigée, la loi dit que les

agencies must collaborate to the extent that this collaboration will produce a better result in terms of monitoring the legality of the activities of national security agencies. This remains an important step forward.

**Senator Boisvenu:** You stated in the other place, and I quote:

Clear legal rules governing the destruction of information are necessary to protect people's privacy.

Do you think CSIS would agree with that?

**Mr. Therrien:** That's what I see in the amendments to the bill. There is a legal obligation for agencies that receive information, including CSIS, to destroy it if it is no longer necessary for the exercise of their powers.

**Senator Boisvenu:** And do you think they do?

**Mr. Therrien:** I think they're going to do it in general. There are three review bodies — the agency, us and the committee of parliamentarians — that can ensure that CSIS does so.

**Senator Boisvenu:** Thank you.

**Senator McIntyre:** Thank you, Mr. Therrien. You have already answered several of my questions. I understand that the amendments mitigate your concerns on several parts of the bill, including new subsection 5(1) and new section 7.1, as well as subsection 9(2).

I'm going to go in a different direction. Could you explain in more detail the July 2017 decision of the Court of Justice of the European Union in the passenger name record case involving Canada, and the importance of that decision to our consideration of Bill C-59?

**Mr. Therrien:** We are back to the question of the relevance of travellers' information to identify national security risks.

**Senator McIntyre:** I'm talking about the retention and disposal of documents.

**Mr. Therrien:** Exactly. What was at issue before the Court of Justice of the European Union — which is equivalent to the Supreme Court of the European Union — was a draft agreement between Canada and the European Commission for the exchange of traveller information to identify national security risks.

deux agences peuvent collaborer lorsque cela s'avère nécessaire pour ne pas faire double emploi. C'est un facteur, mais je pense que le facteur le plus important, c'est que les agences doivent collaborer dans la mesure où cette collaboration produira un meilleur résultat relativement au contrôle de la légalité des activités des agences de sécurité nationale. Cela demeure un progrès important.

**Le sénateur Boisvenu :** Vous avez déclaré à l'autre endroit, et je cite :

Dans le but de protéger la vie privée, il devrait y avoir des règles juridiques claires qui exigent la destruction des renseignements.

Est-ce que vous croyez que le SCRS serait d'accord avec cela?

**M. Therrien :** C'est ce que je vois dans les modifications du projet de loi. Il y a une obligation juridique pour les agences qui reçoivent des renseignements, y compris le SCRS, de les détruire si ces renseignements ne sont plus nécessaires à l'exercice de leurs compétences.

**Le sénateur Boisvenu :** Et est-ce que vous croyez qu'elles vont le faire?

**M. Therrien :** Je pense qu'elles vont le faire en général. Il y a trois organismes de surveillance — l'office, nous et le comité des parlementaires — qui peuvent s'assurer que le SCRS le fait.

**Le sénateur Boisvenu :** Merci.

**Le sénateur McIntyre :** Merci, monsieur Therrien. Vous avez déjà répondu à plusieurs de mes questions. Je comprends que les amendements viennent atténuer vos préoccupations sur plusieurs parties du projet de loi; je pense notamment au nouveau paragraphe 5(1) et au nouvel article 7.1, de même qu'au paragraphe 9(2).

Je vais aller dans une autre direction. Pourriez-vous nous expliquer plus en détail la décision rendue en juillet 2017 par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire des dossiers passagers qui mettait en cause le Canada, et l'importance de cette décision pour notre étude du projet de loi C-59?

**M. Therrien :** On revient à la question de la pertinence des renseignements des voyageurs pour identifier des risques à la sécurité nationale.

**Le sénateur McIntyre :** Je parle de la conservation et de la destruction de documents.

**M. Therrien :** Exactement. Ce qui était en cause devant la Cour de justice de l'Union européenne — qui est l'équivalent de la Cour suprême de l'Union européenne —, c'était un projet d'entente entre le Canada et la Commission européenne pour l'échange de renseignements de voyageurs dans le but d'identifier les risques à la sécurité nationale.

The court recognized the legitimacy of the exchange of information between Canada and the European Union for the purpose of identifying terrorists and reducing risks to national security, but ruled that the manner in which the agreement was conducted allowed information to be kept for too long and that the agreement therefore violated the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

This is very similar to the situation I described in the original version of the bill, where the Canada Border Services Agency provided information to CSIS about travellers and, once CSIS had obtained it, CSIS was not required to destroy it if the person was deemed not to pose a risk. That is exactly the problem that has been raised by the European Court, and I believe that in the current version of Bill C-59, these concerns are essentially addressed.

[English]

**Senator Gold:** Welcome, commissioner. In your concluding remarks, you mentioned that the bill, though not perfect, is clearly an improvement over the current law. I take it you're referring to the law as it is pending, we hope, the passage of Bill C-59. Could you share your thoughts on what would be the implications, from your point of view, on Canadians' privacy rights if Bill C-59 were not passed in a timely fashion?

**Mr. Therrien:** I go back to the two main criteria I used to assess what is currently the Anti-terrorism Act and what is now Bill C-59, which are the legal standards and the oversight mechanisms.

To start with oversight, under the current law, we have a small number of expert bodies. We have SIRC that oversees CSIS, and we have the CSE commissioner that oversees the security establishment. All the other institutions of the federal government that have a role in national security are not the subject of oversight. Therefore, there is no independent body to ensure that their national security activities, including activities around the collection and use of information, which is the core of privacy, are not subject to expert bodies. We have jurisdiction for all of the federal government, including those agencies for which SIRC and the commissioner do not have jurisdiction, but we have jurisdiction over the private sector and all of federal government, and not only in national security. We have many other things to do. Therefore the one impact of not adopting Bill C-59 as amended is that you would lose a necessary oversight body over most of the national security agencies other than the two that are currently the subject of oversight. That's a very important matter.

La cour a reconnu la légitimité de l'échange de renseignements entre le Canada et l'Union européenne à des fins d'identification des terroristes et pour amoindrir les risques à la sécurité nationale, mais elle a statué que la façon dont l'entente s'y prenait permettait de conserver des renseignements pour une trop longue période et que l'entente contrevenait ainsi à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

C'est une situation très semblable à celle que j'ai décrite dans le projet de loi dans sa version originale, où l'Agence des services frontaliers du Canada donnait des renseignements au SCRS au sujet de voyageurs et, une fois que ce dernier les avait obtenus, il n'était pas tenu de les détruire si la personne était jugée comme ne posant pas un risque. C'est exactement le problème qui a été soulevé par la Cour européenne, et je crois que, dans la version actuelle du projet de loi C-59, ces préoccupations sont essentiellement prises en compte.

[Traduction]

**Le sénateur Gold :** Bienvenue, monsieur le commissaire. Dans votre conclusion, vous avez mentionné que le projet de loi, même s'il n'est pas parfait, représente de toute évidence une amélioration par rapport à la loi actuelle. J'imagine que vous parlez de la loi qui sera bientôt modifiée grâce à l'adoption, nous l'espérons, du projet de loi C-59? Pouvez-vous formuler des commentaires concernant ce en quoi consisteraient les répercussions, de votre point de vue, sur les droits à la vie privée des Canadiens si le projet de loi C-59 n'est pas adopté rapidement?

**M. Therrien :** J'en reviens aux deux critères principaux que j'ai utilisés pour évaluer ce qui est actuellement la Loi antiterroriste et ce qui est maintenant le projet de loi C-59, c'est-à-dire les normes juridiques et les mécanismes de surveillance.

Pour commencer avec la surveillance, en vertu de la loi actuelle, il y a un petit nombre d'organismes experts. Il y a le CSARS, qui supervise le SCRS, et il y a le commissaire du CST, qui supervise le centre de la sécurité. Toutes les autres institutions du gouvernement fédéral qui jouent un rôle dans le domaine de la sécurité nationale ne sont assujetties à aucune surveillance. Par conséquent, il n'y a pas d'organisme indépendant qui s'assure que les activités de sécurité nationale de ces entités, y compris les activités liées à la collecte et à l'utilisation de renseignements, qui sont liées intrinsèquement à la notion de protection de renseignements personnels, ne sont assujetties à aucun organisme expert. Nous avons une compétence liée à l'ensemble du gouvernement fédéral, y compris les organismes relativement auxquels le CSARS et le commissaire n'ont aucune compétence, mais nous avons une compétence liée au secteur privé et à l'ensemble du gouvernement fédéral, et pas seulement dans le domaine de la sécurité nationale. Nous avons beaucoup d'autres choses à

In terms of legal standards, just to look at information sharing or information disclosure — Part 5 of Bill C-59 — the current law says that so long as there is any relationship to national security, according to departments, information can be shared. So again the case of the traveller. The border agency discloses to CSIS because there is a relevance to the mandate of CSIS, and once CSIS has the information it is under no obligation to set aside the information of travellers. So CSIS can maintain information about a large number of law-abiding individuals who have no relationship whatsoever with national security threats under the current law. With Bill C-59, as amended, there will be a legal obligation to destroy that information once most individuals have been found not to be a threat, and that decision, which may or may not be made correctly by some officers, will be the subject of oversight.

These are among the most important consequences of not adopting Bill C-59.

**Senator Gold:** On the subject of review, we've heard it argued that NSIRA would be rather bureaucratic and cumbersome and would gum up the works, if I can use a colloquial expression. You have had experience in interacting and reporting on how government institutions are doing. Do you have any thoughts from your point of view of how effective and efficient the new NSIRA review function is likely to be?

**Mr. Therrien:** If you look at SIRC and the CSE Commissioner, their resources are not very important. In one case, it is dozens, maybe a bit more, and in the case of the CSE commissioner it's very few people. That might actually be a problem in terms of whether they have sufficient resources to do the important work they do. As currently constituted, with the resources they have, I don't think the issue of security agencies being overburdened by oversight is a real concern. It depends, of course, on how the new agency will be staffed and how many people they will have.

I've seen the testimony given before your committee by CSIS and the CSE, who welcome oversight as giving them more trust, for instance, among the population, which is a crucial aspect of their work. If I wear my previous hat as counsel to national

faire. Par conséquent, l'un des impacts liés au fait de ne pas adopter le projet de loi C-59 tel qu'il a été modifié, c'est qu'on perdrait un organisme de surveillance nécessaire qui serait responsable de la plupart des organismes chargés de la sécurité nationale autres que les deux qui font actuellement l'objet d'une surveillance. C'est quelque chose de très important.

Pour ce qui est des normes juridiques, simplement au sujet de la communication et de la divulgation d'information — la partie 5 du projet de loi C-59 —, la loi actuelle dit que, tant qu'il y a un lien avec la sécurité nationale, selon les ministères, l'information peut être communiquée. Par conséquent, on se trouve à nouveau devant le cas du voyageur. L'agence frontalière communique de l'information au SCRS parce que c'est quelque chose de pertinent au mandat du service, et une fois que ce dernier possède l'information, il n'a aucunement l'obligation de mettre de côté les renseignements liés aux voyageurs. Par conséquent, le SCRS peut conserver des renseignements au sujet d'un grand nombre de citoyens respectueux des lois qui n'ont absolument aucun lien avec une quelconque menace à la sécurité nationale en vertu de la loi actuelle. Grâce au projet de loi C-59 modifié, il y aura une obligation juridique de détruire l'information une fois qu'il a été déterminé que la plupart des personnes ne constituent pas une menace, et cette décision, qui peut ou non être prise correctement par certains agents, fera l'objet d'une surveillance.

Ce sont là certaines des conséquences les plus importantes liées au fait de ne pas adopter le projet de loi C-59.

**Le sénateur Gold :** En ce qui concerne le contrôle, on a entendu certaines personnes faire valoir que l'OSSNR serait une entité assez bureaucratique et lourde et retarderait le travail si je peux m'exprimer ainsi. Vous possédez une expérience des interactions et des rapports liés à la façon dont fonctionnent les institutions gouvernementales. Avez-vous des commentaires à formuler sur l'efficacité ou l'efficience probable de la nouvelle fonction d'examen de l'OSSNR?

**M. Therrien :** Si on regarde le CSARS et le commissaire du CST, leurs ressources ne sont pas très importantes. Dans un cas, on parle de dizaines d'employés, peut-être un peu plus, et dans le cas du commissaire du CST, on parle de très peu de gens. La question de savoir si l'entité a suffisamment de ressources pour faire l'important travail qu'elle a à faire pourrait être problématique. Dans sa forme actuelle, et à la lumière des ressources affectées, je ne crois pas que la possibilité que les organismes de sécurité soient surchargés en raison de la surveillance soit réellement préoccupante. Tout dépend, bien sûr, de la façon dont le nouvel organisme sera doté et du nombre de personnes sur lesquelles il pourra compter.

J'ai vu le témoignage devant le comité du SCRS et du CST, qui accueillent favorablement la surveillance puisqu'elle rehaussera, par exemple, le niveau de confiance de la population à leur égard, ce qui est très important dans le cadre de leur

security agencies, national security agencies prefer to be on the street than being controlled or having their activities looked at by an oversight body, but I did not hear huge concerns that they could not do their work because they were also being the subject of oversight or review.

**Senator Gold:** Thank you.

**Senator Griffin:** I'm basically following up on the same kind of questions Senator Gold asked. Toward the end of your testimony, you noted that your office is still unable to share confidential information or otherwise collaborate meaningfully with another committee, which is the National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians. Have you been given any reason why Bill C-59 does not address that problem?

**Mr. Therrien:** No. No, I have not.

**Senator Griffin:** That was a quick answer to a quick question. Thank you.

**Senator McPhedran:** I want to explore a bit further with you the reasonable expectation of privacy. It is an important constitutional interest, and I think that we have some questions about the way in which pervasive surveillance gathering of information in bulk could tip over into a kind of mass surveillance of our population. I wonder if you could speak with us a bit more about the degree of concern you may have about that and what sort of safeguards there are or should be.

**Mr. Therrien:** The criticism that I made of the bill as it was tabled was in part due to concerns over mass surveillance, including the surveillance of people who have nothing to do with national security, who are not a threat. This is a difficult issue because the government needs to gather information about more than people who are a threat in order to identify those who are a threat. Travellers are a very good example in this day and age, but if we move to communications of individuals on social media or using the Internet generally, I think the law needs to be constructed in such a way as to avoid or greatly minimize the risk of mass surveillance of people who go about their lives, get informed and communicate with others using digital services. The notion of reasonable expectation of privacy can be a safeguard against mass surveillance, including what is published on the Internet that is publicly available. At the end of the day, it's a difficult balance to reach.

travail. Si je me réfère à mon ancien travail de conseiller des organismes responsables de la sécurité nationale, ces organismes préfèrent être dans la rue, plutôt que d'être contrôlés ou de voir leurs activités examinées par un organisme de surveillance, mais je n'ai pas entendu d'importantes préoccupations quant au fait qu'ils ne pourraient pas faire leur travail parce qu'ils seront aussi assujettis à une surveillance ou un contrôle.

**Le sénateur Gold :** Merci.

**La sénatrice Griffin :** Je veux essentiellement poursuivre sur la même lancée que le sénateur Gold. Vers la fin de votre témoignage, vous avez souligné que votre bureau reste incapable de communiquer des renseignements confidentiels ou de travailler en collaboration de façon significative avec un autre comité, soit le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement. Vous a-t-on expliqué pourquoi le projet de loi C-59 ne règle pas ce problème?

**M. Therrien :** Non. On ne m'a rien dit de tel.

**La sénatrice Griffin :** C'était une réponse rapide et une question rapide. Merci.

**La sénatrice McPhedran :** Je veux que nous approfondissions ensemble, vous et moi, la notion d'entente raisonnable en matière de protection de la vie privée. C'est un enjeu constitutionnel important, et je crois que nous allons peut-être avoir quelques questions à nous poser sur la façon dont la collecte de renseignements liée à une importante surveillance pourrait donner lieu à un genre de surveillance massive de notre population. Pouvez-vous nous en dire un peu plus sur votre niveau de préoccupations relativement à cet enjeu et nous préciser les genres de mesures de protection qui existent ou qui devraient exister?

**M. Therrien :** La critique que j'ai formulée au sujet du projet de loi, c'est qu'il a été déposé en partie en raison de préoccupations liées à la surveillance massive, y compris la surveillance de personnes qui n'ont rien à voir avec la sécurité nationale, qui ne sont pas une menace. C'est un enjeu difficile, parce que le gouvernement a besoin de recueillir de l'information au sujet de personnes qui ne constituent pas une menace afin d'identifier ceux qui en posent une. Les voyageurs sont un très bon exemple à notre époque, mais si on passe à la question des communications des particuliers sur les médias sociaux ou de leur utilisation générale d'Internet, je crois que la loi doit être définie de façon à éviter ou à réduire le plus possible le risque de surveillance massive de personnes qui ne font que vivre leur vie, qui s'informent et qui communiquent avec d'autres personnes en utilisant des services numériques. La notion d'attente raisonnable en matière de protection de la vie privée peut être une protection contre la surveillance de masse, y compris ce qui est publié sur Internet et qui est accessible publiquement. Au bout du compte, c'est un équilibre difficile à atteindre.

I have heard senior government officials — heads of security agencies — tell you and the house that when they look for publicly available information, it is generally to understand a context. It is not to target individuals. That's an important consideration. I think that's probably how they work. They gather more information than too little to start with, to understand a certain phenomenon. That may involve publicly available information, or that certainly involves publicly available information such as research as to this or that phenomenon in a country from which terrorists come.

It's in the use of the tools, then, starting from the more general information of that nature to information that targets individuals that we need to make sure that people who are not a threat are not unduly affected. It's a difficult task. I think, at the end of the day, the legislation before you does a better job of that than the legislation that we have, but it's a very difficult task.

**Senator McPhedran:** I'd like to maybe flip this a little. In your opinion, as we have the current definition of "publicly available information," does the bill construct that publicly available information in a way that helps to preclude or stop this kind of mass surveillance we're talking about?

**Mr. Therrien:** I think you need to look at that, the concept of reasonable expectation of privacy, plus the obligation to destroy information that is no longer related to the mandate of security agencies. The two together certainly go in that direction.

It would have been preferable to exclude information that was not lawfully collected, but the concept of reasonable expectation of privacy is undoubtedly relevant to that exercise of trying to find the right balance. Broad collection, including more than people who are threats, because you will not find people who are threats unless you have a broader net, protection through destruction of what becomes irrelevant and the notion of reasonable expectation of privacy — these are the right legal concepts. But the latter, reasonable expectation of privacy, is extremely difficult to apply on a case-by-case basis, particularly for a single officer of CSIS or the CSE.

I think reasonable expectation of privacy is a relevant and good tool. We will need to see how it applies in practice. I know and you know that there will be a five-year review of this legislation. That certainly should be something to look at if this

J'ai entendu de hauts fonctionnaires du gouvernement — des chefs d'organismes de sécurité — vous dire, à vous et à la Chambre, que, lorsqu'ils cherchent de l'information accessible au public, c'est généralement pour comprendre un contexte. Ce n'est pas pour cibler des particuliers. C'est une considération importante. Je crois que c'est probablement de cette façon qu'ils travaillent. Dans un premier temps, ils recueillent plus de renseignements qu'il n'en faut, pour comprendre un phénomène quelconque. Cela peut inclure de l'information accessible au public et cela inclut assurément des renseignements accessibles au public comme des recherches sur tel ou tel phénomène dans un pays d'où viennent des terroristes.

C'est donc dans l'utilisation des outils, en commençant par une plus grande quantité de renseignements généraux de cette nature pour cheminer vers des renseignements qui ciblent certaines personnes, que nous devons nous assurer que les gens qui ne constituent pas une menace ne sont pas indûment touchés. C'est une tâche difficile. Selon moi, au bout du compte, le projet de loi que vous avez devant les yeux y arrive mieux que la loi actuelle, mais c'est un travail difficile.

**La sénatrice McPhedran :** J'aimerais peut-être qu'on regarde les choses d'un autre point de vue. Selon vous, puisque nous avons la définition actuelle d'« information accessible au public », est-ce que le projet de loi a défini la notion d'information accessible au public d'une façon qui aide à limiter ou arrêter ce type de surveillance de masse dont on parle?

**M. Therrien :** Selon moi, vous devez examiner la notion d'attente raisonnable en matière de protection de la vie privée en plus de l'obligation de détruire l'information qui n'est plus liée au mandat des organismes de sécurité. Ensemble, ces deux notions vont dans cette direction.

Il aurait été préférable d'exclure l'information qui n'a pas été recueillie de façon licite, mais la notion d'attente raisonnable en matière de protection de la vie privée est sans aucun doute pertinente au moment d'essayer de trouver un juste équilibre. La collecte générale de renseignements, y compris de l'information qui ne se limite pas aux personnes constituant une menace — parce qu'on ne peut pas trouver les personnes qui constituent une menace si on n'utilise pas un filet plus large —, la protection grâce à la destruction de l'information qui n'est plus pertinente et la notion d'attente raisonnable en matière de protection de la vie privée sont les bonnes notions juridiques. Cependant, la dernière, l'attente raisonnable en matière de protection de la vie privée, est extrêmement difficile à appliquer au cas par cas, particulièrement pour un agent du SCRS ou du CST dans le cadre de son travail.

Selon moi, la notion d'attente raisonnable en matière de protection de la vie privée est un outil pertinent et un bon outil. Il faudra voir de quelle façon il sera appliqué en pratique. Je sais, tout comme vous, qu'il y aura un examen quinquennal du projet

bill is adopted, namely, how this notion is actually applied on the ground to make sure that people's privacy is properly protected.

**Senator McPhedran:** I just want to seek a clarification to make sure I understood something you said. I think I heard you say something about terrorists and the countries from which they usually come. My question is geared to the fact that we have terrorists from the country in which we live.

**Mr. Therrien:** Yes.

**Senator McPhedran:** We have certainly seen evidence of that with the special four- or five-page article in *The Globe and Mail* this past weekend on White nationalists and the extensive use of the social media Internet group, with, in many cases, probably from their perspective, I think, a reasonable expectation of privacy that they were communicating with each other. From the kind of journalism that we've seen delving into social media, even where the parties posting may consider themselves to have a reasonable expectation of privacy, do you think the White nationalism that is homegrown in Canada is going to be able to be under surveillance with this bill?

**Mr. Therrien:** First of all, of course, you're right that there are risks to national security from within the country, so let's adjust your scenario a bit, although I think that was part of your premise. Let's say people with nefarious terrorism-related intent use the Internet to communicate with others, presumably to recruit new individuals, and let's assume for the purpose of discussion that they do that in a way where they make clear their expectation that the communication will be private by using the right privacy settings, for instance. That's the difficulty of the notion of reasonable expectation of privacy. It is certainly possible that a court seized with a scenario like that, where security agencies would have collected information put out on the Internet by people with these intents, may conclude that even though the privacy settings were private, given the nature of the communication, there ought not to be a reasonable expectation of privacy. That underlines the fluidity of the concept, but the concept in your scenario may not be an impediment to national security agencies doing their job.

**Senator Gold:** I have a follow-up and a supplementary question. Thank you for the questions and answers. I think Canadians need to understand, beyond the issues of reasonable expectation of privacy, the mechanisms in Bill C-59 that would provide authorization, whether to the security services of the

de loi. C'est assurément quelque chose qu'il faudra examiner si le projet de loi est adopté, c'est-à-dire de quelle façon la notion sera réellement appliquée sur le terrain afin que l'on puisse s'assurer qu'on protège adéquatement la vie privée des gens.

**La sénatrice McPhedran :** J'aimerais obtenir une précision pour m'assurer que j'ai bien compris quelque chose que vous avez dit. Je crois vous avoir entendu dire quelque chose au sujet des terroristes et des pays dont ils viennent habituellement. Ma question concerne le fait qu'il y a des terroristes qui viennent du pays même où nous vivons.

**M. Therrien :** Oui.

**La sénatrice McPhedran :** Nous avons assurément vu des preuves de tout ça dans l'article spécial de quatre ou cinq pages paru dans le *Globe and Mail* de la fin de semaine dernière sur les nationalistes blancs et l'utilisation massive des groupes de médias sociaux sur Internet. Dans de nombreux cas — probablement de leur point de vue, selon moi —, il y avait une attente raisonnable en matière de protection de la vie privée liée au fait qu'ils estimaient communiquer l'un avec l'autre. À la lumière du genre de journalisme qu'on a pu voir épier les médias sociaux, même dans les situations où les parties qui affichent de l'information peuvent estimer avoir une attente raisonnable en matière de protection de la vie privée, croyez-vous que le nationalisme blanc d'origine canadienne pourra faire l'objet d'une surveillance en vertu du projet de loi?

**M. Therrien :** Pour commencer, bien sûr, vous avez raison de dire qu'il y a des risques à la sécurité nationale qui viennent du pays, alors rajustons un peu votre scénario, même si je crois que cela faisait partie de votre prémisse. Disons que des gens qui ont de mauvaises intentions liées au terrorisme utilisent Internet pour communiquer avec d'autres personnes, présumément pour recruter de nouvelles personnes, et disons, aux fins de la discussion, qu'ils le font d'une façon où ils affichent clairement leur attente que la communication sera privée en utilisant les bons paramètres de confidentialité, par exemple. C'est là où la notion d'attente raisonnable en matière de protection de la vie privée est difficile à appliquer. Il est très possible qu'un tribunal saisi d'un tel scénario, un scénario où des organismes de sécurité auraient recueilli de l'information communiquée sur Internet par des gens qui ont ce genre d'intention, puisse conclure que, même si les paramètres de sécurité étaient privés, vu la nature de la communication, les gens n'auraient pas dû avoir une attente raisonnable en matière de protection de la vie privée. Cela met en lumière la fluidité de la notion, mais, dans votre scénario, la notion pourrait ne pas nuire au travail des organismes responsables de la sécurité nationale.

**Le sénateur Gold :** J'ai une question complémentaire et une question supplémentaire. Merci des questions et des réponses. Je crois que les Canadiens ont besoin de comprendre, au-delà des enjeux touchant l'attente raisonnable en matière de protection de la vie privée, les mécanismes prévus dans le projet de loi C-59

CSE, to gather information in the first place and concerns about mass surveillance and engage the questions of when you need to go to the courts to get a warrant or when the intelligence commissioner might have to certify that the minister's designations and authorizations are reasonable. Could you comment on the plumbing in Bill C-59, the mechanisms whereby various actors at the front end of the process — I'm thinking here of oversight, whether ministerial or the intelligence commissioner — structure the process whereby our agencies can go out and gather the information in the first place, which is before they have to destroy it?

**Mr. Therrien:** That's a tall order, and I think you will have experts here today.

**Senator Gold:** Are you satisfied with the architecture?

**Mr. Therrien:** Yes. The architecture has a combination of, certainly, a number of independent bodies at the review stage after the fact, and of judicial authorities before the fact in many cases, although not all. Publicly available information is an exception to that rule. Overall, you have judicial authorities, including the new intelligence commissioner, including a new role for the Federal Court in the use of data sets by CSIS, for instance. These are undoubtedly improvements to privacy protection. And you have oversight or review bodies after the fact, with broader authority and certainly broader jurisdiction over more national security agencies after the fact. The notion of publicly available information is a little bit out of the norm.

**Senator Oh:** Thank you very much for all the information. Most of the information has been addressed. I just want to follow up on Senator McPhedran's question and expand on it.

We know that for terrorism attacks, the information we receive is critical. A lot of the time decisions on information sharing must be quick. How about Third World or smaller countries doing their best with the complicated system we have with Bill C-59, which we are introducing? How is the information given to a country that is protected, or how do we share — the timing is critical — before any privacy or terrorism attack is effected?

**Mr. Therrien:** The need for diligence in, for instance, information disclosure was the main reason why the government, I think, retained the relevance criteria for disclosure from other

qui donneraient l'autorisation, aux services de sécurité du CST, de recueillir des renseignements d'entrée de jeu. Ils doivent aussi être conscients des préoccupations sur la surveillance de masse et de la question de savoir s'il faut se tourner devant les tribunaux pour obtenir un mandat ou des situations où le commissaire au renseignement pourrait avoir à confirmer que les désignations et les autorisations d'un ministre sont raisonnables. Pouvez-vous formuler des commentaires sur les rouages du projet de loi C-59, les mécanismes qui permettent aux divers intervenants aux premières lignes du processus — je parle ici de la surveillance, qu'elle soit ministérielle ou qu'elle relève du commissaire au renseignement — de structurer le processus en vertu duquel nos organismes peuvent aller recueillir de l'information d'entrée de jeu, soit avant qu'ils n'aient à la détruire?

**M. Therrien :** C'est une grosse commande, et je crois que vous allez accueillir des experts ici aujourd'hui.

**Le sénateur Gold :** Êtes-vous satisfait de l'architecture?

**M. Therrien :** Oui. L'architecture réunit à la fois, assurément, un certain nombre d'organismes indépendants à l'étape de l'examen subséquent, et les autorités judiciaires avant les faits, dans de nombreux cas, mais pas toujours. L'information accessible au public est une exception à cette règle. De façon générale, il y a des pouvoirs judiciaires, y compris ceux du nouveau commissaire au renseignement ainsi qu'un nouveau rôle pour la Cour fédérale quant à l'utilisation d'ensembles de données par le SCRS, par exemple. On parle là sans aucun doute d'amélioration des protections des renseignements personnels. Et il y a des organismes de surveillance et d'examen subséquent, qui ont plus de pouvoir et assurément une compétence plus générale sur un plus grand nombre d'organismes responsables de la sécurité nationale, mais après coup. La notion d'information accessible au public fait un peu exception à la règle.

**Le sénateur Oh :** Merci beaucoup de tous les renseignements que vous nous fournissez. La plupart des choses ont été abordées. Je voulais revenir sur la question de la sénatrice McPhedran et la pousser un peu plus loin.

Nous savons que, dans le cas des attaques terroristes, les renseignements que nous recevons sont cruciaux. Souvent, les décisions en matière de communication des renseignements doivent être prises rapidement. Qu'en est-il des pays du tiers monde ou des petits pays qui font de leur mieux pour composer avec le système complexe que nous mettons en œuvre dans le projet de loi C-59? De quelle façon l'information protégée est-elle donnée à un pays ou de quelle façon communiquons-nous — la rapidité est cruciale — les renseignements avant qu'une évaluation liée à la protection des renseignements personnels soit réalisée ou avant une attaque terroriste?

**M. Therrien :** Le besoin d'assurer une diligence raisonnable, par exemple, lorsqu'il est question de communication d'information était la raison principale pour laquelle le

departments to national security agencies, the idea being that, I will say, the Department of Agriculture might not know precisely what might be relevant to the mandate of CSIS or another body. Therefore, you have a more generous standard for disclosure, because you need to act quickly. And the sending institution might not know precisely the mandate of the receiving institution. But with Bill C-59, the national security agency must look rigorously at the information against its mandate and must destroy what is not relevant to its mandate.

In terms of information sharing internationally, this bill does not really address that. This is a bill governing the activities of various security agencies, and in terms of information sharing, it deals with information disclosure or sharing within Canada, within the public administration in Canada. Your question is outside the scope of the bill, as drafted. You're now getting into issues around when a Canadian agency discloses to another department should there be conditions for the respect of human rights, for instance, in the country that receives the information? There are investigation recommendations and changes to administrative procedures that have followed the Arar investigation. That is not, per se, dealt with in this piece of legislation.

**Senator Oh:** Thank you.

**Senator Gold:** On that latter point, I wanted to point members of the committee to Part 1.1 of the bill, which is titled "Avoiding Complicity in Mistreatment by Foreign Entities." This was added to the bill. So there are provisions in this bill that at least speak to the question of when we should or should not both share information with other states or use information that we receive from other states that may have been tainted by mistreatment and the like. So there is something in this bill to that effect.

**The Chair:** I believe those are all the questions. Let me thank you very much, Mr. Therrien and Ms. Wilson, for joining us. As usual, it was very informative.

Before we turn to our next panel, I want to welcome Senator David Richards and Senator Fabian Manning to the table. They joined us during the last session.

gouvernement, selon moi, a maintenu les critères liés à la pertinence en matière de communication de renseignements d'autres ministères aux organismes de sécurité nationale, l'idée étant, je dirais, que le ministère de l'Agriculture pourrait ne pas savoir exactement ce qui est pertinent au mandat du SCRS ou d'un autre organisme. Par conséquent, on prévoit une norme plus généreuse en matière de communication, parce qu'il faut agir rapidement. En outre, l'institution qui envoie l'information peut ne pas connaître précisément le mandat de l'institution qui la reçoit. Cependant, grâce au projet de loi C-59, les organismes responsables de la sécurité nationale doivent examiner rigoureusement l'information en tenant compte de son mandat afin de détruire tous les renseignements qui n'y sont pas pertinents.

En ce qui a trait à la communication de l'information à l'échelle internationale, le projet de loi ne porte pas vraiment là-dessus. C'est un projet de loi qui régit les activités des divers organismes de sécurité et, en ce qui a trait à la communication d'information, on parle de communication d'information ou de partage de renseignements au sein du Canada, au sein de l'administration publique canadienne. Votre question échappe à la portée du projet de loi tel qu'il est rédigé. Vous abordez là des enjeux liés aux situations où, lorsqu'une entité canadienne communique de l'information à un autre ministère, il convient de se demander s'il existe des conditions touchant le respect des droits de la personne, par exemple, dans le pays qui reçoit l'information? Il y a des recommandations en matière d'enquête et des modifications apportées aux procédures administratives à la suite de l'enquête Arar. Ce genre de choses ne sont pas, nécessairement, prises en considération dans le projet de loi actuel.

**Le sénateur Oh :** Merci.

**Le sénateur Gold :** À cet égard, je tiens à souligner aux membres du comité la partie 1.1 du projet de loi, qui est intitulée « Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements infligés par des entités étrangères ». C'est quelque chose qui a été ajouté au projet de loi. Par conséquent, il y a des dispositions dans le projet de loi qui, au moins, abordent la question de savoir quand nous devrions ou non communiquer de l'information à d'autres États ou utiliser l'information provenant d'autres États qui a pu avoir été obtenue grâce à un mauvais traitement et des choses du genre. Par conséquent, il y a quelque chose à cet égard dans le projet de loi.

**La présidente :** Je crois que nous n'avons plus de questions. Permettez-moi de vous remercier beaucoup, monsieur Therrien et madame Wilson, d'avoir été là. Comme d'habitude, votre présence a été très instructive.

Avant de passer au prochain groupe de témoins, je tiens à souhaiter la bienvenue au sénateur David Richards et au sénateur Fabian Manning. Ils se sont joints à nous durant la dernière séance.

For senators' information, our final panel will begin at 3:50. We are putting the two last speakers together, for your own planning purposes, so we will not have as long a day as we anticipated.

At this point, I would like to welcome to the committee Leah West, Lecturer, incoming, Norman Paterson School of International Affairs from Carleton University; from the Canadian Civil Liberties Association, Brenda McPhail, Director, Privacy, Technology and Surveillance Program; and Cara Zwibel, Director, Fundamental Freedoms Program.

Welcome all to the table, and I'll turn it over to you for opening comments.

**Cara Zwibel, Director, Fundamental Freedoms Program, Canadian Civil Liberties Association:** Thank you, Madam Chair and members of the committee, for inviting the Canadian Civil Liberties Association to appear before you today with respect to Bill C-59.

We believe Canada needs national security legislation that, first, allows well-defined and targeted action to protect against threats; second, provides meaningful due process protections; and third, mandates robust review, oversight and public transparency. We will be using our brief opening statement to call your attention to areas where we believe the bill falls short in meeting one of those three goals.

There are two places we would like to highlight where definitions in the act are sweepingly over-broad. First, while the majority of CSE activities cannot be directed at Canadians or persons in Canada, clause 23 of the new CSE act creates an exception for collecting publicly available information defined in unacceptably broad terms. This permits a vast amount of unselected information to be collected, creating the potential for mass surveillance of Canadians or persons in Canada. The definition was amended by the house to exclude information for which a person in Canada has a reasonable expectation of privacy, but that does not fully ameliorate concerns because CSE will decide whose expectations are reasonable. At a minimum, we recommend external oversight of such collection by the intelligence commissioner, who currently has no role in relation to publicly available information.

À titre d'information pour les sénateurs, notre rencontre avec le dernier groupe de témoins commencera à 15 h 50. Aux fins de votre propre planification, sachez que nous réunissons les deux derniers témoins, alors nous n'aurons pas une aussi longue journée que nous l'avions prévu.

Et maintenant, je tiens à souhaiter la bienvenue au comité à Leah West, chargée de cours à la Norman Paterson School of International Affairs de l'Université Carleton, à Brenda McPhail, directrice, Programme sur la protection de la vie privée, la technologie et la surveillance, et à Cara Zwibel, directrice, Programme des libertés fondamentales, de l'Association canadienne des libertés civiles.

Bienvenue à vous toutes. Je vous cède la parole pour vos déclarations préliminaires.

**Cara Zwibel, directrice, Programme des libertés fondamentales, Association canadienne des libertés civiles :** Merci, madame la présidente, et merci aux membres du comité d'avoir invité l'Association canadienne des libertés civiles à comparaître aujourd'hui pour parler du projet de loi C-59.

Nous croyons que le Canada a besoin d'une loi sur la sécurité nationale qui, dans un premier temps, permet de prendre des mesures bien définies et ciblées pour assurer sa protection contre les menaces, et dans un deuxième temps, qui offre de bonnes protections juridiques, et, troisièmement, exige un cadre d'examen solide, des activités de surveillance et une transparence publique. Nous allons utiliser notre brève déclaration préliminaire pour porter à votre attention les domaines où, selon nous, le projet de loi n'atteint pas l'un de ces trois objectifs.

Nous voulons souligner deux endroits dans le projet de loi où les définitions sont trop générales. Premièrement, même si la majorité des activités du CST ne peuvent pas être dirigées vers les Canadiens ou des personnes au Canada, l'article 23 de la nouvelle Loi sur le CST créé une exception en matière de collecte d'information accessible au public qui est définie de façon inacceptablement générale. Cela permet la collecte d'une grande quantité de renseignements non sélectionnés, ce qui crée la possibilité de surveillance de masse des Canadiens ou des personnes au Canada. La définition a été modifiée par la Chambre pour exclure les renseignements relativement auxquels les personnes au Canada peuvent avoir une attente raisonnable en matière de protection de la vie privée, mais cela ne dissipe pas totalement les préoccupations, parce que le CST décidera quelles attentes sont raisonnables. Au minimum, nous recommandons une surveillance externe de telles activités de collecte de renseignements par le commissaire au renseignement, qui n'a actuellement aucun rôle à jouer relativement à l'information accessible au public.

Second, in the security of Canada information disclosure act, the definition of “activity” that undermines the security of Canada encourages proactive disclosure across a range of activities that go well beyond the threats identified in the CSIS act. When a broad range of actors are asked to interpret a broad set of provisions, it is inevitable that a broad range of information about Canadians will end up being disclosed, raising both privacy concerns and also concerns that vital information will get buried.

Furthermore, the essential exception for acts of advocacy, protest, dissent or artistic expression is newly qualified by the phrase “unless carried on in conjunction with an activity that undermines the security of Canada.” As a result, constitutionally protected acts may be wrongly subject to information disclosures. It remains unclear whether a non-violent but long-term occupation of a resource extraction site might be considered significant interference with critical infrastructure. Would a peaceful march scheduled for multiple Canadian cities be considered widespread? Limiting the exception for legitimate acts of dissent or expression in this manner renders it difficult for members of the public to understand when information sharing will be triggered. If we make people afraid to stand up for what they believe in, democracy suffers.

There are two places where we would like to highlight insufficient due process under the current bill. First, the secure air travel act’s remedial mechanisms remain defective. Even if denied travel, individuals may never be explicitly informed that they are a listed person, which can frustrate their ability to seek recourse within the narrow 60-day period that begins on the day on which they were denied transportation. More fundamentally, proceedings may take place in secret. Appellants are only provided a summary of intelligence and evidence used against them, which may include hearsay, and the judge is empowered to rely on evidence and information that has not been provided in that summary. The appellant’s right to be heard is not meaningful if he or she does not know the case to meet. Moreover, the appellant is not afforded a special advocate with the ability to review and test the government’s case.

Similar issues arise with respect to the proposed Criminal Code amendments made to the process for listing a group as a terrorist entity, a designation that has significant consequences. There are not just legal but practical obstacles in attempting to

Deuxièmement, dans la Loi sur la communication de l’information ayant trait à la sécurité du Canada, la définition d’« activité » qui porte atteinte à la sécurité du Canada encourage la communication proactive d’information relativement à toute une gamme d’activités qui vont bien au-delà des menaces cernées dans la Loi sur le SCRS. Lorsqu’un large éventail d’intervenants se voit demander d’interpréter un grand ensemble de dispositions, il est inévitable qu’un large éventail de renseignements au sujet des Canadiens finiront par être communiqués, ce qui soulève des préoccupations liées à la protection des renseignements personnels et des préoccupations liées au fait que des renseignements cruciaux passeront entre les mailles du filet.

De plus, l’exception essentielle pour les actes de défense des droits, de protestation, de dissidence ou d’expression artistique est nouvellement qualifiée par l’expression « sauf si elles ont un lien avec une activité portant atteinte à la sécurité du Canada ». Par conséquent, des actes protégés par la Constitution pourraient faire indûment l’objet d’une communication d’information. On ne sait toujours pas si une occupation non violente, mais à long terme d’un site d’extraction des ressources peut être considérée comme « une entrave considérable ou à grande échelle au fonctionnement d’infrastructures essentielles ». Est-ce qu’une marche non violente prévue dans plusieurs villes canadiennes pourrait être considérée comme « à grande échelle »? Le fait de limiter ainsi l’exception pour les actes légitimes de dissension ou d’expression fait en sorte qu’il sera difficile pour les membres du public de comprendre quand la communication de l’information aura lieu. Cela pourrait faire en sorte que les gens craignent de défendre ce en quoi ils croient, et la démocratie en souffrira.

Il y a deux endroits où nous aimerions mettre en relief une diligence raisonnable insuffisante dans le projet de loi actuel. Dans un premier temps, les mécanismes de recours de la Loi sur la sûreté des déplacements aériens restent défectueux. Même si un déplacement leur est refusé, les gens pourraient ne jamais être informés explicitement du fait que leur nom figure sur la liste, ce qui peut miner leur capacité de demander un recours dans la courte période de 60 jours qui commence le jour où le déplacement leur a été refusé. Plus fondamentalement, les procédures peuvent avoir lieu en secret. Les appelants reçoivent seulement un résumé des renseignements et des éléments de preuve utilisés contre eux, ce qui peut inclure du ouï-dire, et les juges ont le droit de s’appuyer sur des éléments de preuve et des renseignements qui n’ont pas été fournis dans le résumé en question. Le droit de l’appellant d’être entendu n’est pas significatif s’il ne sait pas contre quoi il se bat. De plus, l’appellant ne bénéficie pas d’un avocat spécial ayant la capacité d’examiner et de remettre en question la position du gouvernement.

Des enjeux similaires découlent des modifications proposées au Code criminel relativement au processus visant à déterminer qu’un groupe est une entité terroriste, une désignation qui a des conséquences majeures. Il y a des obstacles non seulement

challenge the designation, since it results in the freezing of assets and can thus impede access to legal counsel.

Finally, despite our concerns about many aspects of Bill C-59, we recognize that it includes a number of important new accountability mechanisms. There are areas where we believe it could be improved to achieve the necessary robustness of review and oversight and to provide improved transparency. We're just highlighting some of those here.

With respect to the National Security and Intelligence Review Agency act, we have recommendations to ensure that reports that are made public include all activities of the agency and unclassified versions of all findings and recommendations made by the agency.

We also propose a number of changes to the intelligence commissioner's mandate. Most significantly, we recommend that the IC be responsible for approval of active and defensive cyber operation authorizations granted by the minister. Given the potential of these operations to have far-reaching implications, some form of independent oversight is required to ensure that these powers are exercised in a manner that is reasonable and proportionate. In light of the IC's quasi-judicial function, we have also recommended that a special advocate, *amicus* or similar entity be involved in instances where the commissioner's approval is being sought. The inclusion of someone in this role will allow for more rigour of analysis in relation to authorizations. Finally, the intelligence commissioner should be empowered to attach conditions to authorizations in all cases.

We will be providing the committee with a written brief and an annex with recommendations, and we look forward to responding to your questions. Thank you.

**Leah West, Lecturer (incoming), Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University, as an individual:** Thank you very much for inviting me to address the committee. I am truly honoured by this opportunity.

Today I would like to address the Communications Security Establishment Act. I strongly believe that this legislation is necessary and should become law. That said, I am concerned about the effectiveness and scope of the CSE's new cyber operations mandates, specifically its active cyber mandate, defined in clause 19 of the act.

juridiques, mais aussi pratiques auxquels fait face quiconque veut remettre en question la désignation, puisqu'elle entraîne le gel des actifs et peut par conséquent miner l'accès à un avocat.

Enfin, malgré nos préoccupations au sujet de nombreux aspects du projet de loi C-59, nous reconnaissons qu'il inclut un certain nombre de nouveaux mécanismes de responsabilisation importants. Il y a des domaines où nous estimons qu'on pourrait l'améliorer pour assurer le niveau nécessaire d'examen et de surveillance et fournir une transparence accrue. Nous ne soulignons ici que certains de ces éléments.

En ce qui a trait à la Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement, nous proposons des recommandations pour que l'on puisse s'assurer que les rapports qui sont rendus publics incluent toutes les activités de l'office et les versions non classifiées de toutes les constatations et de toutes les recommandations de cet organisme.

Nous proposons aussi qu'un certain nombre de changements soient apportés au mandat du commissaire au renseignement. Fait le plus important, nous recommandons que ce dernier soit responsable d'approuver les cyberopérations défensives et actives lorsque des autorisations sont accordées par le ministre. Étant donné que de telles opérations sont susceptibles d'avoir des répercussions de grande envergure, une certaine forme de surveillance indépendante est requise pour que les pouvoirs soient exercés d'une façon raisonnable et proportionnée. À la lumière de la fonction quasijudiciaire du commissaire au renseignement, nous recommandons aussi qu'un défenseur spécial, un intervenant désintéressé ou une entité similaire participent dans les cas où l'approbation du commissaire est demandée. Le fait de confier ce rôle à une personne renforcera la rigueur des analyses relativement aux autorisations. Enfin, le commissaire au renseignement devrait avoir le droit d'assortir les autorisations de conditions dans tous les cas.

Nous allons fournir au comité un bref mémoire et une annexe contenant des recommandations, et nous serons heureux de répondre à vos questions. Merci.

**Leah West, chargée de cours, Norman Paterson School of International Affairs, Université Carleton, à titre personnel :** Merci beaucoup de m'avoir invitée à comparaître devant le comité. Je suis très honorée qu'on m'offre cette occasion.

J'aimerais aujourd'hui aborder la question de la Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications. Je crois vraiment que cette loi est nécessaire et devrait être adoptée. Cela dit, je suis préoccupée par l'efficacité et la portée des nouveaux mandats liés aux cyberopérations du CST, et plus précisément son mandat sur les cyberopérations actives définies à l'article 19 de la loi.

Under this mandate, the establishment may:

... carry out activities on or through the global information infrastructure to degrade, disrupt, influence, respond to or interfere with the capabilities, intentions or activities of a foreign individual, state, organization or terrorist group as they relate to international affairs, defence or security.

At first, the scope of the authorization in this definition appears remarkable. It encompasses acts as benign as changing the content of an ISIS supporter's tweet to taking down the entire electrical grid of an enemy-state capital. However, before conducting a foreign cyber operation, be it active or defensive, CSE must obtain authorization from the Minister of National Defence. The minister may authorize a cyber operation "despite any other Act of Parliament or of any foreign state." This clause means that CSE may carry out a cyber operation if its execution violates Canadian and foreign law. The current act does not permit CSE to violate international law when engaging in cyber operations.

Why is this important? CSE may only target its operations at non-Canadians in foreign countries. Yet, under international law, Canada may not exercise its power in the territory of another state or intervene in the international affairs or foreign relations of another state. If we think back to the definition of active cyber operations, it is hard to conceive of an example that would not violate these international legal rules.

Under a strict interpretation of international law, merely hacking a foreign server may be a violation of the target state's sovereignty. While there is debate about this issue amongst the international community, there is strong agreement that hacking activities that lead to a loss of functionality or physical damage to cyber infrastructure in a foreign state would violate that state's territorial integrity.

What does this mean for CSE? It means that there are only three instances where CSE can employ active cyber operations and comply with the proposed act: first, with the consent of the host state; second, as a lawful countermeasure; and, third, in an armed conflict. Each of these circumstances raises additional concerns.

First, consent: It might be an option if CSE were looking to direct its cyber operations against a non-state threat, like a terrorist organization, if Canada were partnering with the host state to disrupt that threat. It would, however, be wholly

En vertu de ce mandat, le centre :

[...] mène des activités dans l'infrastructure mondiale de l'information ou par l'entremise de celle-ci afin de réduire, d'interrompre, d'influencer ou de contrecarrer, selon le cas, les capacités, les intentions ou les activités de tout étranger ou État, organisme ou groupe terroriste étrangers, dans la mesure où ces capacités, ces intentions ou ces activités se rapportent aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité, ou afin d'intervenir dans le déroulement de telles intentions ou activités.

À première vue, la portée de l'autorisation dans cette définition semble remarquable. Elle inclut des gestes aussi bénins que modifier le contenu d'un gazouillis d'un partisan de l'EI ou paralyser l'ensemble du réseau électrique de la capitale d'un État ennemi. Cependant, avant de réaliser une telle cyberopération étrangère, qu'elle soit active ou défensive, le CST doit obtenir une autorisation du ministre de la Défense nationale. Le ministre peut autoriser une cyberopération « malgré toute autre loi fédérale ou loi d'un État étranger ». Cette expression signifie que le CST peut réaliser une cyberopération même si sa réalisation viole une loi canadienne ou étrangère. La loi actuelle ne permet pas au CST de violer le droit international lorsqu'il s'adonne à des cyberopérations.

Pourquoi est-ce si important? Le CST peut seulement cibler des non-Canadiens dans des pays étrangers dans le cadre de ses opérations. Cependant, en vertu du droit international, le Canada ne peut pas exercer son pouvoir dans le territoire d'un État ennemi ni intervenir dans des affaires internationales ou les relations étrangères d'un autre État. Si on pense à nouveau à la définition de cyberactivité active, on peut difficilement concevoir un exemple d'opération qui ne violerait pas ces règles juridiques internationales.

Selon une interprétation stricte du droit international, le simple fait de pirater un serveur étranger peut être une violation de la souveraineté de l'État cible. Même s'il y a des débats à ce sujet au sein de la communauté internationale, on s'entend de façon générale pour dire que les activités de piratage qui mènent à une perte de la fonctionnalité ou à des dommages physiques de l'infrastructure cybernétique d'un État étranger constitueraient une violation de l'intégrité territoriale de l'État en question.

Qu'est-ce que cela signifie pour le CST? Cela signifie qu'il y a seulement trois cas où il peut utiliser des cyberopérations actives tout en respectant la loi proposée : premièrement, avec le consentement de l'État visé, deuxièmement, en tant que contre-mesure licite, et, troisièmement, dans le cadre d'un conflit armé. Chacune de ces circonstances soulève des préoccupations supplémentaires.

Premièrement, si on parle du consentement, ce pourrait être possible pour le CST lorsqu'il veut diriger ses cyberopérations contre une menace non étatique, comme une organisation terroriste, si le Canada crée un partenariat avec l'État hôte pour

ineffective if the threat CSE is looking to affect is the host state itself. Consent would not be a viable approach to counter, as an example, foreign interference in the upcoming federal election.

The second instance is as a lawful countermeasure. Countermeasures are a form of self-help under international law. A state can engage in an activity that would otherwise violate international law to induce another state to comply with its obligations. To lawfully employ a countermeasure, Canada would first have to demand that the bad-actor state change their behaviour, notify the offending state of the intention to take countermeasures and offer to negotiate. Because of these constraints, relying on this exception is of limited use if Canada's intent is to engage in covert cyber activities.

The third is an armed conflict. CSE could use its active cyber mandate during an armed conflict to which Canada is a party. To do so, any cyber operation would have to comply with the law of armed conflict and could put CSE civilians at risk. This is because, as participants in hostilities, CSE employees would become lawful targets, meaning the enemy could target and kill CSE employees in Canada or anywhere else they operate.

So what is my recommendation? I suggest changing the language of clause 29 and clause 30 from its original language "despite any other Act of Parliament or of any foreign state" to "notwithstanding any other law." This would give the government more flexibility.

However, this amendment, without more, would open the door too wide to violations of international law, other than those already limited within the act. I certainly do not want to see the act amended in a way that would authorize CSE to engage in cyber operations that violate international humanitarian law or the prohibition on the use of force. For this reason, I recommend the act be amended to explicitly prevent CSE from engaging in operations that rise to the level of a use of force or participating in an armed conflict under their cyber operations mandate.

Importantly, this change would permit the minister to authorize CSE cyber operations that violate lower-level international obligations, but it would also lessen the associated risks to Canadians and Canadian foreign relations, while at the same time increasing the government's legal capacity to employ offensive and defensive tools in cyberspace.

Thank you for your time, and I look forward to answering your questions.

**The Chair:** Thank you very much.

perturber cette menace. Cependant, ce serait totalement inefficace si la menace contre laquelle tente de lutter le CST est l'État hôte en tant que tel. Le consentement ne serait pas une approche viable pour contrer, par exemple, l'ingérence étrangère dans le cadre des prochaines élections fédérales.

Le deuxième cas concerne une contre-mesure licite. Les contre-mesures sont une forme d'entraide en vertu du droit international. Un État peut s'adonner à une activité qui, sinon, violerait le droit international pour pousser un autre État à respecter ses obligations. Pour utiliser licitement une contre-mesure, le Canada devrait pour commencer demander à l'État délinquant de modifier son comportement, informer l'État délinquant de son intention de prendre des contre-mesures et offrir une négociation. En raison de ces contraintes, la possibilité de s'appuyer sur cette exception est limitée si l'intention du Canada est de réaliser des cyberopérations clandestines.

Le troisième cas, c'est le conflit armé. Le CST pourrait utiliser son mandat de cyberopérations actives durant un conflit armé auquel participe le Canada. Pour ce faire, toute cyberopération devrait respecter le droit lié aux conflits armés et pourrait faire courir des risques aux civils œuvrant pour le CST, vu que, en tant que participants aux hostilités, les employés du CST deviendraient des cibles licites, ce qui signifie que l'ennemi pourrait cibler et tuer des employés du CST au Canada ou peu importe où ils travaillent.

Par conséquent, quelle est ma recommandation? Je suggère de modifier le libellé de l'article 29 et de l'article 30 et d'abandonner le libellé initial « malgré toute autre loi fédérale ou loi d'un État étranger » au profit de « nonobstant toute autre loi ». On donnerait ainsi au gouvernement une plus grande marge de manœuvre.

Cependant, cet amendement à lui seul ouvrirait la voie à d'importantes violations du droit international, à part celles qui sont déjà limitées dans la loi. Je ne veux assurément pas qu'on modifie la loi de façon à autoriser le CST à s'adonner à des cyberopérations qui violent le droit humanitaire international ou l'interdiction de recours à la force. Pour cette raison, je recommande que la loi soit modifiée pour empêcher explicitement le CST de s'adonner à des activités qui accroissent le niveau de recours à la force ou de participer à un conflit armé en vertu de son mandat touchant les cyberopérations.

Fait important, ce changement permettrait au ministre d'autoriser des cyberopérations du CST qui violent des obligations internationales moins importantes, tout en atténuant les risques pour les Canadiens ou les relations étrangères du Canada et en augmentant la capacité juridique du gouvernement d'utiliser des outils offensifs et défensifs dans le cyberespace.

Merci de votre temps. Je serai heureux de répondre à vos questions.

**La présidente :** Merci beaucoup.

[Translation]

**Senator Dagenais:** Thank you to our guests. My question is for Ms. Zwibel.

The work of security agencies to track down potential terrorists and protect Canadians is not always easy, and our citizens are always happy to see how effective they are when a plot is foiled. You express concerns about the collection of information. To explain your concerns, are there any examples of abuse that have occurred in this type of information gathering and processing in investigations related to terrorist activities? Are you aware of any abuses that our national security agencies may have committed? They have a role to play, and that is to protect citizens.

[English]

**Ms. Zwibel:** I apologize. I'm not sure if your translation was working. Mine wasn't. I will do my best. I think I understand your question. Your question is whether we're aware of instances where there were abuses by the security services.

[Translation]

**Senator Dagenais:** Yes, exactly.

[English]

**Ms. Zwibel:** We might share the time.

There are certainly examples where the Federal Court has found, for example, that the Canadian Security Intelligence Service has failed in its duty of candour to the court, has gone beyond the scope of what the service told the court they would be doing in seeking the warrant authorizations and has failed to be forthcoming with the court about the kind of information they were collecting and retaining. Indeed, some provisions in the bill are designed specifically to address some of those questions. We also know that there are instances where SIRC has commented on things that CSIS has done that are beyond the scope of their lawful authority. We do have examples that demonstrate the need for greater accountability and greater transparency. As we say, there are some very positive measures in the bill that do those things, including the enactment of the National Security Intelligence Review Agency Act.

I don't know if my colleague has something else to add there.

**Brenda McPhail, Director, Privacy, Technology and Surveillance Program, Canadian Civil Liberties Association:** There are also examples of the Canadian Security Establishment again failing in their duty of candour to the court in relation to engaging their intelligence partners in relation to information

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Merci à nos invitées. Ma question s'adresse à Mme Zwibel.

Le travail des agences de sécurité pour débusquer les terroristes potentiels et protéger les Canadiens n'est pas toujours facile, et nos citoyens sont toujours heureux de constater leur efficacité quand on déjoue un complot. Vous exprimez des craintes par rapport à la cueillette d'informations. Pour expliquer vos préoccupations, existe-t-il des exemples d'abus qui ont eu cours dans ce genre de cueillette et de traitement de l'information dans les enquêtes liées aux activités terroristes? Avez-vous eu connaissance d'abus que nos agences nationales de sécurité nationale auraient pu faire? Elles ont un rôle à jouer, et c'est de protéger les citoyens.

[Traduction]

**Mme Zwibel :** Je suis désolée, je ne sais pas si l'interprétation fonctionnait. Mon oreillette ne fonctionnait pas. Je vais faire de mon mieux. Je crois avoir compris votre question. Vous voulez savoir s'il y a des cas où il y a eu des abus qui ont été commis par les services de sécurité.

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Oui, exactement.

[Traduction]

**Mme Zwibel :** Nous pourrions partagerons le temps.

Il y a assurément des exemples où la Cour fédérale a conclu, par exemple, que le Service canadien du renseignement de sécurité avait failli à son obligation de franchise à l'égard de la cour, où il est allé au-delà de la portée de ce qu'il avait dit à la cour qu'il allait faire au moment d'obtenir des autorisations et où il avait omis de préciser à la cour le genre de renseignements qu'il recueillait et conservait. En effet, certaines dispositions du projet de loi sont conçues précisément pour donner suite à certaines de ces questions. Nous savons aussi qu'il y a des cas où le CSARS a formulé des commentaires sur des choses que le SCRS avait faites et qui allaient au-delà de la portée de ses pouvoirs licites. Nous avons des exemples qui montrent le besoin d'accroître la responsabilisation et la transparence. Comme nous le disons, il y a certaines mesures très positives dans le projet de loi qui permettent de le faire, y compris l'adoption de la Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement.

Je ne sais pas si ma collègue veut ajouter quelque chose.

**Brenda McPhail, directrice, Programme sur la protection de la vie privée, la technologie et la surveillance, Association canadienne des libertés civiles :** Il y a aussi des exemples de cas où le Centre de la sécurité des télécommunications a manqué à son obligation de franchise face à la cour en faisant participer

collection about Canadians. That would be just another example I would flag where past behaviour has led us to be concerned about oversight as well as review. I refer to operational oversight at the time things are being undertaken, as well as the after-the-fact review, which is important but a little bit too late to stop things from happening. But, again, this bill does a better job of that than any previous national security law.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** Two weeks ago, I was on the Promenade des Anglais in Nice, and I laid a wreath in memory of the 86 people who were killed in a terrorist attack.

In France, the power of security agencies has been increased because it became clear that it wasn't necessarily the security agencies that had to be monitored, but rather terrorists. That was the purpose of my question. Don't you think that, by over-monitoring national security agencies, we may well interfere with their work, in order to protect the safety of citizens? Wouldn't you agree with that?

[*English*]

**Ms. McPhail:** I think that we can't have too much, but we must have just enough, and our legal system is filled with examples where we have chosen to regulate in accordance with our values, even if it might be more expedient to allow fuller investigatory powers. We advocate for that appropriate balance to be struck. We certainly don't minimize the concerns that are happening in relation to terrorist offences, but we also don't want to overemphasize them. We have to find that balance.

**Senator Dagenais:** Thank you.

**Senator McPhedran:** I am wondering if I might be allowed a question to Ms. McPhail and Ms. Zwibel, and then also a question to Ms. West.

My first question is to CCLA. It's in relation to the no-fly list. In your brief to the House of Commons counterpart to our committee, you recommended many changes to Bill C-59, including several to the Secure Air Travel Act. In particular, you recommended the creation of a mechanism for the appointment of special advocates, which you have also mentioned to us this morning. These special advocates would be protecting the interests of a person who has appealed to have their name removed from the list.

ses partenaires du milieu du renseignement à la collecte de renseignements au sujet des Canadiens. Ce serait tout simplement là un autre exemple que je soulignerais de situations où le comportement passé nous pousse à être préoccupés par les enjeux liés à la surveillance et au contrôle. Je parle d'une surveillance opérationnelle au moment où les mesures sont prises ainsi qu'à un examen subséquent, qui est important, mais qui arrive un peu trop tard pour empêcher certaines choses de se produire. Cependant, encore une fois, le projet de loi fait mieux les choses que toute loi antérieure sur la sécurité nationale.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Il y a 15 jours, je suis allé à Nice, sur la promenade des Anglais, et j'y ai déposé une gerbe de fleurs à la mémoire des 86 personnes qui ont été tuées lors d'une attaque terroriste.

En France, on a augmenté le pouvoir des agences de sécurité parce qu'on s'est aperçu que ce n'est pas nécessairement les agences de sécurité qu'il fallait surveiller, mais plutôt les terroristes. C'était le but de ma question. Ne trouvez-vous pas que, à force de trop surveiller les agences de sécurité nationale, on va peut-être nuire à leur travail, dans le but de protéger la sécurité des citoyens? N'êtes-vous pas d'accord avec moi à ce sujet?

[*Traduction*]

**Mme McPhail :** Je ne crois pas qu'on peut en avoir trop, mais il faut en avoir juste assez, et notre système juridique regorge d'exemples où nous avons choisi de réglementer les choses conformément à nos valeurs, même s'il aurait été plus facile d'accorder plus de pouvoirs d'enquête. Nous prônons l'atteinte d'un tel équilibre approprié. Assurément, nous ne voulons pas minimiser les préoccupations relativement aux infractions terroristes, mais nous ne voulons pas non plus les surestimer. Il faut trouver le juste équilibre.

**Le sénateur Dagenais :** Merci.

**La sénatrice McPhedran :** Je me demande si on me permettrait de poser une question à Mme McPhail, puis à Mme Zwibel, et enfin, à Mme West.

Ma première question s'adresse à l'Association canadienne des libertés civiles et concerne la liste d'interdiction de vol. Dans votre mémoire déposé devant le pendant de notre comité à la Chambre des communes, vous avez recommandé que l'on apporte de nombreux changements au projet de loi C-59, dont plusieurs à la Loi sur la sûreté des déplacements aériens. Plus particulièrement, vous avez recommandé la création d'un mécanisme pour la nomination de conseillers spéciaux, ce que vous nous avez aussi mentionné ce matin. Ces conseillers spéciaux protégeraient les intérêts d'une personne qui a interjeté appel pour que son nom soit retiré de la liste.

I just wanted you to know that I proposed this to Minister Goodale when he came to our committee several weeks ago. His response was that the presiding judge already had the ability to designate an *amicus curiae* to assist them, and thus the special advocate regime was not needed in this context for those wanting to get off the no-fly list. I am wondering if you have any responsive thoughts to that. Feel welcome to share them with us.

**Ms. Zwibel:** I suppose the simplest response is the difference between making something a requirement and making something optional. Certainly I don't dispute that there is the option of appointing an *amicus*. The question is whether that will happen in every case. Our preference is to have that protection built into the legislation to ensure that every person who wants to challenge their listing can have that mechanism because we do believe it will be necessary in all cases because we're dealing with issues of national security where there may be restrictions on what is disclosed to the named person.

**Senator McPhedran:** Thank you.

My question to you, Ms. West, is in relation to the CSE and cyber powers and some of the points that you have made for us this morning. I want to focus in on the integrity of our upcoming elections and ask you whether you think the new defensive and active cyber operations mandates we see in this bill will be helpful or will be sufficient?

**Ms. West:** I absolutely do believe that giving these types of powers to CSE will give Canada another tool to defend the integrity of our elections, whether or not it's actually targeting election infrastructure that's Canadian-supported, which isn't necessarily in the cyber mandate — the cyber active defensive mandate, but in the infrastructure protection aspect of the expanded mandate — but also in defending forward to potentially negate the impacts of foreign influence on the Canadian electorate itself through misinformation and whatnot that we saw quite prevalent in the United States in the 2016 election. I think both active and defensive cyber could be helpful in that. Surely defensive.

But the reason I bring up my proposed recommendation is that the actual use of active cyber in a foreign influence type situation — we saw in the United States, for example, on the date of the 2018 election, the National Security Agency shut down the capabilities of the Russian intelligence that was operating botnets. They were able to defend for it and do that. That would technically be a violation of Russian sovereignty, and therefore, that would be precluded currently as the law is

Je voulais juste que vous sachiez que j'ai proposé cela au ministre Goodale lorsqu'il est venu rencontrer notre comité il y a plusieurs semaines. Il a répondu que le juge qui préside a déjà la capacité de désigner un *amicus curiae* pour l'aider, et donc, le régime des conseillers spéciaux n'était pas nécessaire dans ce contexte pour ceux qui voulaient faire retirer leur nom de la liste d'interdiction de vol. Je me demande quelles sont vos réactions par rapport à cela. N'hésitez pas à nous en faire part.

**Mme Zwibel :** Je suppose que la réponse la plus simple, c'est qu'il y a une différence entre rendre une chose obligatoire et le fait de la rendre optionnelle. Certainement, je ne conteste pas que la nomination d'un *amicus* soit possible. Il s'agit de savoir si on le fera dans chaque cas. Nous privilégions l'intégration de cette protection dans la législation pour nous assurer que chaque personne qui souhaite remettre en question sa présence sur la liste peut disposer d'un mécanisme, car nous croyons que ce sera nécessaire dans tous les cas, parce que nous nous occupons de questions de sécurité nationale où il peut y avoir des restrictions par rapport à ce qui est communiqué à la personne désignée.

**La sénatrice McPhedran :** Merci.

Ma question pour vous, madame West, concerne le CST, les cyberpouvoirs et certains des points que vous nous avez présentés ce matin. J'aimerais m'attarder à l'intégrité de nos prochaines élections et vous demander si vous croyez que les nouveaux mandats en matière de cyberopérations défensives et actives que nous voyons dans ce projet de loi seront utiles ou suffisants?

**Mme West :** Je crois absolument que le fait de donner ces types de pouvoirs au CST procurera au Canada un autre outil pour défendre l'intégrité de nos élections, qu'il s'agisse réellement ou non de cibler l'infrastructure électorale qui est soutenue par les Canadiens, ce qui ne figure pas nécessairement dans le mandat de cyberdéfense — le mandat en matière de cyberopérations actives défensives, mais lié à la protection des infrastructures du mandat élargi —, mais aussi pour se défendre dans l'avenir, afin de peut-être inhiber les répercussions de l'ingérence étrangère sur l'électorat canadien lui-même par la désinformation et d'autres choses qui ont été assez prévalentes aux États-Unis durant l'élection de 2016. Je crois que les cyberopérations tant actives que défensives pourraient être utiles à cet égard. Assurément les cyberopérations défensives le seraient.

Toutefois, la raison pour laquelle j'ai proposé ma recommandation, c'est que le recours en tant que tel à des cyberopérations actives dans une situation de type ingérence étrangère... nous avons vu aux États-Unis, par exemple, le jour des élections de 2018, que la National Security Agency a interrompu les capacités des services de renseignement russes qui exploitaient des réseaux de zombies. Elle a été en mesure de se défendre et de faire cela. Techniquement, il s'agirait d'une

drafted. So there is tension between what could be possible with an amendment.

I say this not knowing exactly how the Government of Canada interprets international law as it applies to cyberspace because we have never had a statement from the Government of Canada, as we have from most of its allies, explaining its interpretation, which is another important element of all of this.

**Senator McPhedran:** You make reference, in a quite broad way, to international law. I wonder if you could focus in more on international humanitarian law and whether you see a relevant distinction here.

**Ms. West:** Certainly. If CSE were to engage in an armed conflict in support of the Canadian Forces under their expanded assistance mandate or an active cyber in an armed conflict under their own mandate, international humanitarian law would apply to its actions, so its actions would have to be completely compliant with the Geneva Conventions and customary international law in that way. This is something that CSE has never had to really grapple with before, and it's something that concerns me. I hope and expect that CSE would seek assistance from the military and their legal officers in determining how to employ active cyber operations in a theatre of hostilities.

**Senator McPhedran:** Just a quick point of clarification: You made reference to Canadian Armed Forces, but in your thinking on this, are you also seeing Canadians acting as peacekeepers with UN joint forces having an extension of this concern?

**Ms. West:** Certainly. As we understand warfare to be adapting to include cyber operations alongside conventional kinetic operations, that will apply in peacekeeping as well. Peacekeeping operations versus a more kinetic conflict like we saw in Afghanistan will also have to incorporate cyber capabilities and assist the Canadian Armed Forces with that. Currently, that will fall if Bill C-59 passes — until the Canadian Forces can increase its capacity, it will fall to CSE to assist the military in those operations.

**Senator McPhedran:** Thank you.

**Senator Pratte:** My question would be for CCLA about the definition of activities that undermine the security of Canada and the exception provided for advocacy work and protests and so on. You mentioned this in your presentation, but I would like you to elaborate on what your concern is in the wording of this exception.

violation de la souveraineté russe, et par conséquent, ce serait actuellement interdit selon le libellé de la loi. Il y a donc une tension par rapport à ce qu'un amendement rendrait possible.

Je dis cela sans savoir exactement comment le gouvernement du Canada interprète le droit international applicable au cyberspace, parce que nous n'avons jamais eu de déclaration de sa part ni de celle de la plupart de ses alliés pour expliquer son interprétation, ce qui est un autre élément important de tout cela.

**La sénatrice McPhedran :** Vous faites allusion, en des termes assez généraux, au droit international. Je me demande si vous pourriez vous attarder davantage au droit humanitaire international et nous dire si vous voyez une distinction pertinente ici.

**Mme West :** Certainement. Si le CST devait participer à un conflit armé à l'appui des Forces canadiennes dans le cadre de leur mandat d'assistance élargie ou à des cyberopérations actives dans un conflit armé en vertu de son propre mandat, le droit humanitaire international s'appliquerait à ses actions, et celles-ci devraient donc se conformer entièrement aux Conventions de Genève et au droit international coutumier de cette façon. C'est quelque chose à quoi le CST n'a jamais vraiment eu à s'attaquer auparavant et qui nous préoccupe. J'espère — et j'y compte bien — que le CST irait chercher de l'assistance auprès de l'armée et de ses officiers conseillers juridiques pour déterminer comment employer des cyberopérations actives dans le théâtre des hostilités.

**La sénatrice McPhedran :** J'aimerais simplement avoir quelques précisions : vous avez fait allusion aux Forces armées canadiennes, mais, lorsque vous y réfléchissez, croyez-vous aussi que les Canadiens qui agissent comme gardiens de la paix auprès des forces interarmées des Nations Unies sont un prolongement de cette organisation?

**Mme West :** Assurément. Comme nous croyons savoir que la guerre s'adapte pour inclure les cyberopérations aux côtés des opérations cinétiques conventionnelles, cela s'appliquera également au maintien de la paix. Les opérations de maintien de la paix, contrairement à un conflit plus cinétique comme ce que nous avons vu en Afghanistan, devront également intégrer des capacités cybernétiques et prêter main-forte aux Forces armées canadiennes à cet égard. Actuellement, si le projet de loi C-59 est adopté jusqu'à ce que les Forces canadiennes puissent accroître leur capacité, il reviendra au CST d'aider l'armée durant ces opérations.

**La sénatrice McPhedran :** Merci.

**Le sénateur Pratte :** Ma question pour l'ACLC a trait à la définition des activités qui portent atteinte à la sécurité du Canada et à l'exception prévue pour la défense d'une cause, la protestation et ainsi de suite. Vous en avez parlé dans votre exposé, mais j'aimerais vous entendre expliquer votre préoccupation par rapport au libellé de cette exception.

**Ms. McPhail:** Thank you for that. Essentially, the activities that undermine the security of Canada in the Security of Canada Information Sharing or Disclosure Act as amended are much broader than any such definition that we have had in the past relating to CSIS and their activities that are considered threats. It speaks to interference with infrastructure. As amended, there is a qualifier there, so that needs to be significant interference. Other provisions add the term “widespread.” So there is an attempt to provide some narrowing of that really quite broad definition that expands ideas of undermining national security from things like sabotage or espionage to wider activities.

But it's still so big that it will be hard for people to understand exactly what is caught. A couple of the questions that we asked in our oral statements I think are really relevant, and I know from speaking to activists who engage in environmental activism in particular that they are concerned. They are wondering, if we occupy a site near a proposed pipeline location and we're there for a month, is that significant? At that point, does that somehow open a door for all of our information collected by the many institutions of government who are allowed to engage in information sharing for these purposes to hand out the information that we have given when it was mandatory for us to do so in relationship to the government providing services for us in the course of our usual interactions with government? Is that information then going to be subject to national security scrutiny? There is both the risk that it may happen and people's fears that it may happen. The fear is real. It's something that affects the trust that Canadians and people in Canada have for their public safety bodies and the social licence that we give them. If it can be addressed by creating narrow, comprehensible and understandable definitions that allow the public to know when the sharing is going to happen and when it's not, we see that as a public benefit, as well as a benefit to the security agencies that benefit from that increased trust.

**Senator Pratte:** I'm a bit concerned about the way the exception is worded, and I wonder if it does not capture activities. The way it is worded is as follows:

For the purposes of this Act, advocacy, protest, dissent or artistic expression is not an activity that undermines the security of Canada unless carried on in conjunction with an activity that undermines the security of Canada.

**Mme McPhail :** Merci. Essentiellement, les activités qui portent atteinte à la sécurité du Canada dans la Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada telle qu'elle est modifiée ou la Security of Canada Information Disclosure Act, en anglais, sont beaucoup plus vastes que toute définition que nous avons eue par le passé liée au SCRS et à ses activités qui sont considérées comme des menaces. Cela concerne des activités pouvant entraver le fonctionnement des infrastructures. Dans sa version modifiée, on ajoute un qualificatif, et les activités doivent donc entraver le fonctionnement de manière considérable. D'autres dispositions ajoutent l'expression « à grande échelle ». Il y a donc une tentative de préciser quelque peu cette définition vraiment très vaste qui élargit les idées de porter atteinte à la sécurité nationale, avec des choses comme le sabotage ou l'espionnage, pour englober des activités plus vastes.

Toutefois, cela demeure si important qu'il sera difficile pour les gens de comprendre exactement ce qui est compris. Je crois que certaines des questions que nous avons posées dans nos déclarations sont vraiment pertinentes et je sais, pour m'être entretenue en particulier avec des militants qui s'adonnent à des activités d'activisme environnemental, qu'ils sont inquiets. Ils se demandent : si nous occupons un site près du lieu proposé d'un pipeline et que nous y restons pendant un mois, est-ce de manière considérable? À ce moment-là, est-ce que quelqu'un ouvre une porte pour que tous nos renseignements soient recueillis par les nombreuses institutions du gouvernement qui sont autorisées à participer à la communication de l'information à ces fins, afin de remettre l'information que nous avons fournie lorsque nous étions obligés de le faire au moment où le gouvernement nous a fourni des services dans le cadre de nos interactions habituelles avec lui? Cette information sera-t-elle ensuite soumise à l'examen attentif des services de sécurité nationale? Il faut tenir compte tant du risque que cela se produise que des craintes des gens que cela se produise. La crainte est réelle. C'est quelque chose qui joue sur la confiance des Canadiens envers leurs organismes de sécurité publique et sur l'adhésion sociale dont ils jouissent. Si on peut régler ce problème en créant des définitions étroites et compréhensibles qui permettent au public de savoir à quel moment la communication se fera et ne se fera pas, nous estimons qu'il s'agit d'un avantage pour le public, ainsi que pour les agences de sécurité qui profitent de cette confiance accrue.

**Le sénateur Pratte :** Le libellé de l'exception me préoccupe un peu, et je me demande si elle n'englobe pas certaines activités. En anglais, elle est ainsi formulée :

For the purposes of this Act, advocacy, protest, dissent or artistic expression is not an activity that undermines the security of Canada unless carried on in conjunction with an activity that undermines the security of Canada.

In French, it is even wider because it says:

[*Translation*]

[...] sauf si elles ont un lien avec une activité portant atteinte à la sécurité du Canada [...]

[*English*]

That means any kind of link with an activity that undermines the security of Canada would not be protected by the exception. I haven't seen your brief yet, but do you provide alternate wording for this section?

**Ms. McPhail:** Our understanding from earlier commentary around this section is that, in Bill C-51, when people were concerned that the exception carved out for dissent and advocacy was too broad, they were concerned because they didn't want it to open the door to violent actions, actions that would involve risk to the security of persons from being claimed as a valid act of dissent. So our recommendation would be, if necessary, to limit the exception for advocacy, dissent and artistic expression only insofar as those activities are reasonably directed towards causing injury to others, serious harm to property, death or serious public safety risks. I've actually got proper wording that I'm not spitting out, but we have it documented in our brief.

**Senator Pratte:** Okay. Thank you.

**Senator McIntyre:** Thank you all for your presentations. I have two questions, and they both have to do with Part 3 of Bill C-59, the proposed Communications Security Establishment Act. My first question is to Ms. West.

Ms. West, as you've indicated, the proposed CSE Act would expand the activities that the CSE may commit in violation of an act of Parliament. The proposed CSE Act would allow the minister to authorize the "contravention" of other acts by the CSE, not only to obtain foreign intelligence but also as part of its security and information assurance mandate. In your opinion, which other acts of Parliament might the CSE contravene in the conduct of its duties?

**Ms. West:** I could see the Privacy Act being one of those in particular.

**Senator McIntyre:** We heard from the Privacy Commissioner this morning. He was satisfied with the bill.

En français, c'est encore plus large, parce qu'on dit ceci :

[*Français*]

[...] sauf si elles ont un lien avec une activité portant atteinte à la sécurité du Canada [...]

[*Traduction*]

Cela veut dire que tout type de lien avec une activité qui porte atteinte à la sécurité du Canada ne serait pas protégé par l'exception. Je n'ai pas encore vu votre mémoire, mais avez-vous fourni un libellé de rechange pour cet article?

**Mme McPhail :** Selon notre compréhension d'un commentaire précédent formulé au sujet de cet article, dans le projet de loi C-51, lorsque des gens craignaient que l'exception incluant les activités de manifestation d'un désaccord et de défense d'une cause ne soient trop larges, c'était parce qu'ils ne voulaient pas ouvrir la porte à des actions violentes, des actions qui comprendraient un risque pour la sécurité des personnes, qui pourraient être revendiquées comme des actes de désaccord valides. Notre recommandation serait donc, au besoin, de limiter l'exception aux activités de défense d'une cause, de manifestation d'un désaccord et d'expression artistique, tant et aussi longtemps que ces activités visent raisonnablement à causer des blessures à autrui, des dommages graves à la propriété, le décès ou des risques graves pour la sécurité du public. En fait, j'ai le libellé approprié, que je ne suis pas en train de vous dévoiler, mais il est documenté dans notre mémoire.

**Le sénateur Pratte :** D'accord, merci.

**Le sénateur McIntyre :** Merci à vous tous de vos exposés. J'ai deux questions qui portent sur la partie 3 du projet de loi C-59, la Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications proposée. Ma première question s'adresse à Mme West.

Madame West, comme vous l'avez dit, la Loi sur le CST proposée élargirait les activités que le CST peut mener en contravention d'une loi du Parlement. La Loi sur le CST proposée permettrait au ministre d'autoriser la « contravention » à d'autres lois par le CST, pas seulement pour obtenir du renseignement étranger, mais aussi dans le cadre de son mandat lié à la sécurité et à l'assurance de l'information. À votre avis, à quelles autres lois du Parlement le CST pourrait-il contrevenir dans l'exécution de ses fonctions?

**Mme West :** J'imagine que la Loi sur la protection des renseignements personnels en ferait tout particulièrement partie.

**Le sénateur McIntyre :** Nous avons entendu le commissaire à la protection de la vie privée ce matin. Il était heureux du projet de loi.

**Ms. West:** Yes. I haven't given that much thought. Realistically, the Criminal Code of Canada would also be another big one. There are limitations in the Criminal Code about mischief to computers and improper use of a computer, which, depending on CSE's activities, would be a violation of the Criminal Code. So that would be another significant act I would see where they would run up against a legal prohibition quite regularly. I'm sorry, I can't provide you with any more than that.

**Senator McIntyre:** That's okay. Any idea how these proposed authorities compare with those provided to the signals intelligence agencies of Canada's Five Eyes?

**Ms. West:** That's a complex question. Currently, Canada would be the only signals intelligence agency, if passed, to have the capacity to engage in active cyber operations without reliance on the military and their authorities. That's quite significant, in my opinion. In Australia, for example, and the U.K., their signals intelligence agencies have the capacity for foreign intelligence collection. They also have the capacity to assist the military in their operations. Even in the United States, they have the capacity to engage in defensive operations. But the actual authority for the signals intelligence agencies to operate independently of the military in a foreign jurisdiction is unique to Canada among the Five Eyes, which I think in part is due to the fact that our military — unlike the United States, for example, which has a strong, robust cyber-command within their military to engage in those kinds of operations, we don't have that in our military, so we will be relying on our signals intelligence agencies to do major cyber operations. But it is unique to Canada.

**Senator McIntyre:** My next question is to Ms. Zwibel. As you have indicated in your opening statement, if Bill C-59 is enacted, the CSE would be empowered to collect publicly available information. Under the proposed CSE Act, publicly available information would include information that is available to the public on request, by subscription or through purchase. The proposed CSE Act would also allow the CSE to use, analyze, retain or disclose publicly available information without ministerial authorization. What does this suggest? Does it suggest that the CSE would leverage its data mining capacity to provide intelligence products to others, including CSIS?

**Ms. Zwibel:** I will allow my colleague to answer that.

**Mme West :** Oui. Je n'y ai pas beaucoup réfléchi. De façon réaliste, le Code criminel du Canada serait une autre loi importante. Le Code criminel renferme des limites au sujet des méfaits causés à des ordinateurs et de l'utilisation inappropriée d'un ordinateur, ce qui, en fonction des activités du CST, constituerait une violation du Code criminel. C'est donc une autre loi importante où l'on se heurterait assez souvent à une interdiction légale. Je suis désolée, je ne peux rien vous fournir de plus.

**Le sénateur McIntyre :** C'est bon. Avez-vous une idée de la façon dont ces pouvoirs proposés se comparent à ceux fournis aux organismes du renseignement d'origine électromagnétique du Groupe des cinq, dont le Canada fait partie?

**Mme West :** C'est une question complexe. En ce moment, le Canada serait le seul organisme du renseignement d'origine électromagnétique qui aurait la capacité, si le projet de loi est adopté, de participer à des cyberopérations actives sans dépendre de l'armée et de ses pouvoirs. C'est assez essentiel, à mon avis. En Australie, par exemple, et au Royaume-Uni, leurs organismes du renseignement d'origine électromagnétique ont la capacité de recueillir du renseignement étranger, et aussi d'aider l'armée dans le cadre de ses opérations. Même aux États-Unis, on a la capacité de participer à des opérations défensives. Cependant, l'autorité proprement dite des organismes du renseignement d'origine électromagnétique d'exercer des activités indépendamment de l'armée dans une administration étrangère est unique au Canada parmi les pays du Groupe des cinq, ce qui est, je crois, en partie attribuable au fait que notre armée — contrairement à celle des États-Unis, par exemple, qui est dotée d'un commandement cybernétique fort et robuste pour participer à ces types d'opérations... Nous n'avons pas cela dans notre armée, et nous devons donc nous en remettre à nos organismes du renseignement d'origine électromagnétique pour effectuer des cyberopérations majeures. Toutefois, c'est unique au Canada.

**Le sénateur McIntyre :** Ma prochaine question s'adresse à Mme Zwibel. Comme vous l'avez dit dans votre déclaration liminaire, si le projet de loi C-59 est adopté, le CST serait habilité à recueillir de l'information accessible au public. Au titre de la Loi sur le CST proposée, l'information accessible au public comprendrait l'information qui est disponible au public sur demande, par abonnement ou achat. La Loi sur le CST proposée permettrait aussi au CST d'utiliser, d'analyser, de conserver ou de communiquer de l'information accessible au public sans qu'il doive détenir une autorisation ministérielle. Qu'est-ce que cela signifie? Cela signifie-t-il que le CST mettrait à profit sa capacité de recueillir des données en compromettant la capacité de fournir des produits de renseignement à d'autres, y compris au SCRS?

**Mme Zwibel :** Je vais laisser à ma collègue le soin de répondre à cette question.

**Ms. McPhail:** That's certainly one of our concerns. The definition of "publicly available information" again is very broad. Essentially, everything on the global information infrastructure or otherwise that can be acquired, even through purchase — again, with no qualification as to whether or not prior to purchase it has to be assured that the information was acquired or compiled legally or is composed of legally acquired information. That's big.

We know that despite the exception for personally identifiable information, it's possible in the age of big data analysis to take small pieces of information, whether or not they're personally identifiable, aggregate them and analyze them in ways that have impactful effects on individuals and groups of individuals. The individual concerns often boil down to privacy, but the group effects extend more broadly to things like equality rights and issues around discrimination and bias that can come into play in that kind of analysis, free expression rights and the chilling of online or offline behaviour to the extent that people feel their activities are going to occasion national security attention.

There is sort of a broad suite of concerns we have around the widespread intelligence-led collection of publicly available information.

**Senator Richards:** I have two questions here, and the first one is a little bit off-centre. It's just that there is so much information now on the Internet and Facebook. People give up so much information that so many Canadians are vulnerable, not only to it being collected by CSIS but by anyone else who has bad intentions for Canada. How do you look at that with your own policy? How do you cope with the idea of Canadians giving so much information about where they live, where they're going, how many people are in their family and where they work? All of this is on the Internet for millions of Canadians.

**Ms. McPhail:** You're absolutely right. I think there would be an amazing role for this house and, more broadly speaking, the Government of Canada to play a public education role in helping people understand exactly what they give up when they plaster the details of their lives across the Internet.

However, I also think, to some extent, the dangers that come with the widespread public posting of information online have snuck up on us. It happened slowly over time, and we're just now coming to grips with what it might mean for people and

**Mme McPhail :** C'est assurément une de nos préoccupations. Encore une fois, la définition d'« information accessible au public » est très large. Essentiellement, tout ce qui fait partie de l'infrastructure mondiale d'information ou d'autre chose qui peut être acquis, même si c'est par achat — encore une fois, sans que l'on définisse si avant l'achat il doit y avoir ou non une assurance qu'une information a été acquise ou recueillie ou compilée légalement ou qu'elle est composée d'information acquise légalement. C'est gros.

Nous savons que, malgré l'exception touchant l'information sur les personnes identifiables, il est possible, à l'ère de l'analyse de mégadonnées, de prendre des petits bouts d'information, qu'ils concernent ou non des personnes identifiables, de les regrouper et de les analyser de manière à produire des effets marqués sur des personnes et des groupes de personnes. Les préoccupations des personnes se résument souvent à la protection des renseignements personnels, mais les effets sur des groupes s'appliquent à des choses plus vastes comme les droits à l'égalité, et les questions de discrimination et les préjugés qui peuvent intervenir dans ce type d'analyse, ainsi que les droits à la liberté d'expression et la dissuasion de comportements en ligne et hors ligne, dans la mesure où les gens ont l'impression que leurs activités seront soumises à l'attention de la sécurité nationale.

Nous avons un genre de vaste ensemble de préoccupations au sujet de la collecte répandue d'information accessible au public axée sur le renseignement.

**Le sénateur Richards :** J'ai deux questions ici, et la première est un peu hors propos. C'est juste qu'il y a tellement d'information maintenant qui circule sur Internet et Facebook. Les gens fournissent tellement d'information qu'un très grand nombre de Canadiens sont vulnérables, parce qu'elle pourrait être recueillie non seulement par le SCRS, mais aussi par quiconque a des mauvaises intentions à l'endroit du Canada. Comment examinez-vous cela par rapport à votre propre politique? Comment composez-vous avec l'idée que des Canadiens fournissent un aussi grand nombre de renseignements au sujet de l'endroit où ils vivent, de l'endroit où ils vont, du nombre de personnes qui font partie de leur famille et de leur lieu de travail? Tout cela se trouve sur Internet pour des millions de Canadiens.

**Mme McPhail :** Vous avez tout à fait raison. Je crois que votre Chambre et, de façon plus générale, le gouvernement du Canada aurait un rôle incroyable à jouer pour sensibiliser le public afin d'aider les gens à comprendre exactement ce à quoi ils renoncent lorsqu'ils déversent les détails de leur vie sur Internet.

Toutefois, je crois aussi, dans une certaine mesure, que les dangers qui accompagnent l'affichage public généralisé d'information en ligne nous ont pris par surprise. C'est arrivé lentement, au fil du temps, et nous comprenons juste maintenant

what the risks and benefits are, if any, for us as a society in having this kind of information available to look at, to analyze and to consider.

In terms of our policy, what we do in each case is look at precisely those risks and benefits. When it comes to information-sharing with agents of the state for public safety purposes, there are particularly high duties on the government and those agencies to make sure that their collection and use and disclosure of information is compliant with particularly their obligations under the Charter of Rights and Freedoms, because there are so many things that can go wrong with the widespread analysis of information right down to behavioural modification.

**Senator Richards:** Thank you.

My second question is to follow up from Senator Dagenais. Ms. Zwibel, you were talking about Canada and the court, but in a fluid situation where you're gathering information on something and you come across information you did not expect, and because of that your investigation turns and you do something else, perhaps, in collecting that information, you arrest not only the guilty but the innocent. These are things that are going to happen within any investigation to protect the public. How would you react or look upon that?

**Ms. Zwibel:** Certainly we don't have an expectation that our security services operate with perfection, but there is an obligation that they are forthcoming with the court when seeking authorizations, and when new information arises that they didn't anticipate when they obtained a warrant, that they might go back to the court to disclose these developments. I think now there's been enough guidance from the courts for the security services to understand those obligations.

It's not a standard of perfection, but these are services that operate largely in secret, that have an impact on people, and it's not the same type of situation as you might have in a criminal trial where there's going to be a defendant who can test the evidence and has an opportunity to challenge it. It's largely a dialogue between a judge and the security service. That's why the duty of candour is particularly important and why we expect so much from our security services. It's to ensure that there's compliance with the law, and particularly with the Constitution and with the Charter of Rights.

**Senator Richards:** Thank you.

**Senator Manning:** Thank you to our witnesses here today.

ce que cela pourrait vouloir dire pour les gens, ainsi que les risques et les avantages, le cas échéant, pour nous, en tant que société, de posséder ce type d'information que nous pouvons examiner et analyser et dont nous pouvons tenir compte.

Pour ce qui est de notre politique, ce que nous faisons dans chaque cas, c'est examiner précisément ces risques et ces avantages. Lorsqu'il s'agit de la communication de l'information à des agents de l'État à des fins de sécurité publique, il y a des obligations particulièrement élevées pour le gouvernement et ces agences, qui doivent s'assurer que leur collecte et leur utilisation, ainsi que la communication d'information, sont conformes, particulièrement à leurs obligations en vertu de la Charte des droits et libertés, parce qu'un très grand nombre de choses peuvent mal tourner avec l'analyse généralisée d'information, jusqu'à la modification des comportements.

**Le sénateur Richards :** Merci.

Ma deuxième question fait suite à celle du sénateur Dagenais. Madame Zwibel, vous parliez du Canada et des tribunaux, mais dans une situation fluide où vous recueillez de l'information sur quelque chose et que vous découvrez de l'information à laquelle vous ne vous attendiez pas, et puisque votre enquête prend un autre cours et que vous faites autre chose, peut-être que, dans le cadre de la collecte de cette information, vous arrêtez non seulement le coupable, mais l'innocent. Ce sont des choses qui vont se produire avec toute enquête visant à protéger le public. Comment réagiriez-vous dans cette situation ou considéreriez-vous cela?

**Mme Zwibel :** Nous ne nous attendons certainement pas à ce que nos services de sécurité fonctionnent parfaitement, mais il est obligatoire qu'ils agissent directement auprès du tribunal lorsqu'ils recherchent des autorisations, et lorsque de nouveaux renseignements imprévus sont mis au jour lorsqu'ils obtiennent un mandat, ils pourraient retourner devant le tribunal pour communiquer ces faits nouveaux. Je crois maintenant que les tribunaux ont fourni assez d'orientation pour que les services de sécurité puissent comprendre ces obligations.

Ce n'est pas une norme de perfection, mais ce sont des services exécutés principalement en secret, qui ont une incidence sur les gens, et ce n'est pas le même type de situation que vous pourriez voir dans un procès criminel, où il y a un défendeur qui peut évaluer la preuve et qui a l'occasion de la contester. C'est surtout un dialogue entre un juge et le service de sécurité. C'est pourquoi l'obligation de franchise est particulièrement importante et que nous nous attendons à autant de nos services de sécurité. C'est pour assurer la conformité avec la loi, et particulièrement avec la Constitution et la Charte des droits.

**Le sénateur Richards :** Merci.

**Le sénateur Manning :** Je remercie nos témoins qui sont ici aujourd'hui.

I'm not a permanent member of the committee, but I'm interested in what's happening here. Last night, I was reading through some recommendations you put forward. I've sat on many committees, and there is always an organization or individual who will come forward and propose two or three amendments. Your organization, if I'm correct, has proposed 60 amendments to this bill. I know some of them may be housekeeping items, but I'm sure, when I look through some of the amendments, they're very important amendments from your organization. Unless I'm reading it all wrong, I doubt we will be accepting 60 recommendations. Maybe I am wrong.

The purpose of any recommendation is to improve the bill. We hope to improve the bill. So if you look at the top three recommendations that you have put forward here to make this bill more compatible to your organization and to Canadians as a whole, what would they be?

**Ms. Zwibel:** It's difficult to narrow down what we've done. Where we think the most benefit would come from is in putting the active and defensive cyber operations under the realm of the intelligence commissioner so there would be some oversight of those functions. The other has to do with the definition of publicly available information that my colleague has already talked about.

I don't know if you have a third. We talked about this before, and we had, I think, five, so there are certain things to narrow. Probably the other would be the recommendations we make in relation to the intelligence commissioner's mandate and expanding that mandate, not just with respect to the cyber operations but in other areas and ensuring that there is a greater transparency with what's going on in that before that commissioner.

**Senator Manning:** Your seventh recommendation suggests removing subclause 4 so that the intelligence commissioner may serve only a single, non-renewable term, in this case subclause 4 is to be made longer than five years. What are you suggesting there?

**Ms. Zwibel:** Because the intelligence commissioner is meant to be a quasi-judicial officer, we're concerned both about the actual independence and the appearance of independence. So the recommendation to serve a single term as opposed to a renewable term would, in our view, ameliorate the concern that the intelligence commissioner would in some way be beholden to the government of the day. If there is no opportunity to be reappointed and there's just a single term, there is greater independence or, at a minimum, a greater appearance of independence.

Je ne suis pas membre permanent du comité, mais je m'intéresse à ce qui se passe ici. Hier soir, j'ai parcouru quelques recommandations que vous avez présentées. J'ai siégé à de nombreux comités, et il y a toujours une organisation ou une personne qui va venir présenter deux ou trois amendements. Votre organisation, si je ne m'abuse, a proposé 60 amendements au projet de loi. Je sais que certains d'entre eux peuvent concerner des questions d'ordre administratif, mais je suis sûr, lorsque j'examine certains des amendements, qu'ils sont très importants pour votre organisation. À moins que j'aie mal compris, je doute que nous accepterons 60 recommandations. J'ai peut-être tort.

Le but de toute recommandation est d'améliorer le projet de loi. Nous espérons l'améliorer. Donc, quelles seraient les trois principales recommandations que vous avez proposées ici pour rendre ce projet de loi plus compatible avec votre organisation et les Canadiens dans l'ensemble?

**Mme Zwibel :** C'est difficile de restreindre le travail que nous avons fait. Nous croyons que nous pourrions tirer le plus grand avantage en assujettissant les cyberopérations actives et défensives au commissaire au renseignement, de sorte qu'il y aura une certaine surveillance de ces fonctions. L'autre recommandation a à voir avec la définition d'information accessible au public dont ma collègue a déjà parlé.

Je ne sais pas si vous en avez une troisième. Nous en avons déjà parlé et nous en avons cinq, je crois, et il y a donc certaines choses à circonscrire. Probablement que l'autre concernerait les recommandations que nous formulons relativement au mandat du commissaire au renseignement et à l'élargissement de ce mandat, en ce qui concerne pas seulement les cyberopérations, mais aussi d'autres domaines, et le fait de s'assurer qu'il y a une plus grande transparence par rapport à ce qui se passe devant ce commissaire.

**Le sénateur Manning :** Votre septième recommandation propose l'élimination de l'article 4 de sorte que le commissaire au renseignement ne peut exercer qu'un mandat unique non renouvelable, dans ce cas-ci, l'article 4 vise à allonger la période de cinq ans. Que proposez-vous ici?

**Mme Zwibel :** Puisque le commissaire au renseignement se veut un agent quasi judiciaire, nous sommes préoccupés par l'indépendance réelle et l'apparence d'indépendance. La recommandation concernant un mandat unique plutôt qu'un mandat renouvelable viserait à améliorer, à notre avis, la préoccupation selon laquelle le commissaire au renseignement serait, en quelque sorte, redevable envers le gouvernement du jour. S'il n'y a pas de possibilité d'être nommé pour un second mandat et qu'il n'y a qu'un seul mandat, il y a une plus grande indépendance ou, à tout le moins, une plus grande apparence d'indépendance.

**Senator Manning:** Ms. West, in relation to gathering information, if there's not necessarily a foreign government but an entity within a foreign state that is planning an attack on Canada in some way, shape or form, and we're trying to gather that information the best we can without violating international law, I'm just trying to decide how far we can go in relation to the violation of that law while at the same time trying to protect Canadians and keep them safe. Where is the line in the sand here? I know it may be in law, but I'm more concerned about where the line is in the sand in reality.

**Ms. West:** There is a distinction between intelligence collection for the purpose of protecting Canadian national security and active and defensive operations. When we're talking about intelligence collection, we're thinking more along the foreign intelligence collection mandate of CSE. The lines are blurry at international law when it comes to espionage. The collection of information or espionage at international law is not per se illegal, which is why I haven't made the same recommendation I have for the CSE's intelligence collection mandate, because, depending on your interpretation, and again I'm not currently aware of what the government's interpretation of the application of international law to cyberspace is, there is an argument to be made that espionage is not a violation of international law. Therefore, it could be collected without having to make the amendment. What you do with that information, if you do some sort of kinetic action with that information under the active or defensive cyber mandate, that's when the prohibition against the violation of international law would start to stymie the actions of CSE.

**Senator Manning:** Ms. Zwibel, when you were making your remarks, you touched on the fact, if I understood you correctly, that a person is notified they are on the no-fly list and they have a 60-day period to correct that. From your remarks, I understand you don't think that's long enough. Should we look at extending that process?

**Ms. Zwibel:** The problem is that the 60 days start to run from the time you're denied transportation, but there isn't actually anything in the act that requires you to be informed that you are on the list. You may not be aware that that's why you've been denied transportation. In general, it's a problem that would be solved by requiring people to be advised that they are on the list and that it's why they've been denied transportation.

**Senator Gold:** I'll try to be brief in my questions because I'm hoping you will elaborate in your answers. It's a question to both the Canadian Civil Liberties Association and to Ms. West, and it's two parts. Both of you have expertise in different respects on the question of rights and freedoms and their application in this

**Le sénateur Manning :** Madame West, par rapport à la collecte d'information, s'il y a non pas nécessairement un gouvernement étranger, mais une entité au sein d'un État étranger qui prévoit une attaque contre le Canada d'une façon ou d'une autre et que nous essayons de recueillir cette information le mieux possible sans violer le droit international... J'essaie juste de savoir jusqu'où nous pouvons aller quant à la violation de cette loi, tout en protégeant en même temps les Canadiens et en assurant leur sécurité. Où traçons-nous la ligne dans le sable ici? Je sais que c'est peut-être dans la loi, mais je me préoccupe en réalité davantage de la ligne dans le sable.

**Mme West :** Il y a une distinction à faire entre la collecte de renseignement aux fins de la protection de la sécurité nationale des Canadiens et des cyberopérations actives et défensives. Lorsque nous parlons de collecte de renseignement, nous pensons plutôt au mandat de collecte de renseignement étranger du CST. Les lignes sont floues dans le droit international lorsqu'il s'agit d'espionnage. La collecte d'information ou l'espionnage dans le droit international n'est pas illégal en soi, et c'est pourquoi je n'ai pas formulé la même recommandation que celle présentée concernant le mandat de collecte des renseignements du CST, car, selon votre interprétation, et encore une fois, j'ignore en ce moment l'interprétation du gouvernement quant à l'application du droit international au cyberspace, on peut faire valoir que l'espionnage ne constitue pas une violation du droit international. Par conséquent, on pourrait recueillir l'information sans devoir apporter l'amendement. Ce que vous faites avec cette information, si vous prenez un certain type de mesure cinétique avec celle-ci dans le cadre du mandat des cyberopérations actives ou défensives... c'est à ce moment-là que l'interdiction contre la violation du droit international commencerait à limiter les actions du CST.

**Le sénateur Manning :** Madame Zwibel, lorsque vous avez présenté votre exposé, vous avez abordé le fait, si j'ai bien compris, qu'une personne est informée du fait qu'elle figure sur la liste d'interdiction de vol et qu'elle a une période de 60 jours pour y remédier. D'après votre exposé, je crois comprendre que vous estimez que ce n'est pas assez long. Devrions-nous envisager de prolonger cette période?

**Mme Zwibel :** Le problème, c'est que les 60 jours commencent à courir du moment où on vous refuse le transport, mais rien dans la loi ne vous oblige à être informé du fait que vous figurez sur la liste. Vous pouvez ignorer que c'est la raison pour laquelle on vous a refusé le transport. En général, c'est un problème qui serait réglé si on exigeait des gens qu'ils soient informés du fait qu'il sont sur la liste et que c'est la raison pour laquelle on leur refuse le transport.

**Le sénateur Gold :** Je vais essayer d'être bref dans mes questions, car j'espère que vous donnerez des réponses détaillées. C'est une question qui s'adresse tant à l'ACLC qu'à Mme West, et elle comporte deux parties. Vous détenez toutes deux une expertise dans des aspects différents touchant la

area, and thank you for your recommendations and the attention you've paid to this bill.

The general question for both of you is this: Standing back from the particularities, because all bills can always be improved and nothing is perfect, can you give us your general evaluation of whether Bill C-59 does a decent job in accommodating our concerns for security and the protection of rights? And can you compare it to the status quo or the current state of the law, since this bill has not yet passed? That's the general question to both of you.

The specific question has to do with the role of the intelligence commissioner. CCLA has recommended that the commissioner be involved in overseeing active and defensive cyber operations. That's not a view that's always subscribed to. Others say the oversight is really the Minister of Public Security, and whether consultative on defence or actively involved when it's active cyber, the Minister of Global Affairs, that there is the whole political accountability and oversight at the front end. Again, could you speak to that specific issue?

**Ms. West:** Generally, I will say that I am pleased with Bill C-59 and the advancements it's making for national security in this country. I am measured in my tone because I did work on the bill for CSIS so I want to disclose that when singing its praises.

I will say there are aspects of this bill that our national security agencies, from my experience as a lawyer in the military and the Department of Justice, desperately need and can only be granted to them through legislation.

CSE needs these new powers, and Canadians need to understand what this powerful organization does, and the first time they're going to get a clear picture is through this bill. There are important changes for the no-fly list. The no-fly list kid situation is something that is egregious and needs to be fixed. I'm happy to see it addressed here.

I actually say that the bill constraints CSE too much. In certain respects, the law has handcuffed CSE. But I think part of that is that the drafters of the bill and those who have introduced the bill seem to be quite focused on ensuring Canadians understand that, throughout this bill, respect for Canadian rights and the Charter of Rights and Freedoms is top of mind for all agencies that are implicated. For that reason, I'm quite happy with how Bill C-59 has come out, but yes, you're right, there is always room for improvement.

question des droits et des libertés et leur application dans ce domaine, et je vous remercie de vos recommandations et de l'attention que vous avez accordée à ce projet de loi.

La question générale pour vous deux est la suivante : si l'on fait abstraction des particularités, parce que tous les projets de loi peuvent toujours être améliorés et qu'il n'y a rien de parfait, pourriez-vous nous fournir votre évaluation générale pour ce qui est de savoir si le projet de loi C-59 fait un travail décent pour tenir compte de nos préoccupations en matière de sécurité et de protection des droits? Et pouvez-vous le comparer au statu quo ou à l'état actuel de la loi, puisque le projet de loi n'a pas encore été adopté? C'est une question générale pour vous deux.

La question précise concerne le rôle du commissaire au renseignement. L'ACLIC a recommandé que le commissaire participe à la surveillance des cyberopérations actives et défensives. Ce n'est pas un point de vue auquel on adhère tout le temps. D'autres diraient que la surveillance appartient vraiment au ministre de la Sécurité publique, et, lorsqu'il s'agit de conseils sur la défense ou de participation active en cas de cyberopérations actives, au ministre des Affaires mondiales, et il y a toute la responsabilisation politique et la surveillance dès le départ. Encore une fois, pourriez-vous parler de cette question particulière?

**Mme West :** De manière générale, je dirais que je suis ravie du projet de loi C-59 et des progrès qu'il suppose pour la sécurité nationale au pays. Je le dis avec mesure, parce que j'ai travaillé sur le projet de loi concernant le SCRS, alors j'aime bien le mentionner au moment d'en vanter les mérites.

Je dirais qu'il y a des aspects du projet de loi dont nos organismes de sécurité nationale, selon mon expérience d'avocate au sein de l'armée et du ministère de la Justice, ont désespérément besoin, et ils ne peuvent leur être accordés que par voie législative.

Le CST a besoin de ces nouveaux pouvoirs, et les Canadiens doivent comprendre ce que fait cette puissante organisation. C'est la première fois qu'ils obtiendront un portrait clair au moyen du projet de loi. Il y a des changements importants concernant la liste d'interdiction de vol. La situation des enfants dans cette liste est quelque chose d'inacceptable et qui doit être réglé. Je suis heureuse de voir que vous l'avez abordée.

Je dirais, en fait, que le projet de loi limite trop le CST. À certains égards, la loi a menotté le Centre. Je crois que ce qui l'explique en partie, c'est que les rédacteurs du projet de loi et ceux qui l'ont présenté semblent vraiment mettre l'accent sur le fait de s'assurer que les Canadiens comprennent que, dans le cadre du projet de loi, le respect des droits des Canadiens et de la Charte des droits et libertés est une priorité pour tous les organismes concernés. Pour cette raison, je suis assez heureuse de la façon dont le projet de loi C-59 est présenté, mais oui, vous avez raison, il y a toujours matière à amélioration.

On the second issue of the role of the IC, I do not agree that the intelligence commissioner should have a role in supervising the choice to engage in active or defensive cyber operations. I believe this is purely the role for the executive. As you mentioned, it will be decided upon by the Minister of National Defence whether or not CSE can engage, and if it's a defensive measure it has to be in consultation with the Minister of Foreign Affairs, and if it is active has to be either at their request or with their consent. Given that this is an executive function typically to engage in an active or kinetic, if you would, activity outside Canadian jurisdiction in a foreign state to protect against the state and Canada's sovereignty, I don't think that's something a quasi-judicial officer should have power over.

**Ms. McPhail:** Standing back from the particularities, which is obviously deeply difficult for us to do, we also believe that Bill C-59 is an improvement over what preceded it, particularly with respect to the incredibly important improvements that are being made to the accountability and transparency of the national security agencies. Just eliminating the siloed oversight or review powers of the CSE commissioner and SIRC and creating NSIRA, with its broader scope, is a fundamentally important move for Canada to take in relation to national security law.

The big caveat to that, and, frankly, my concern, has not been ameliorated but exacerbated by the expert testimony of our colleague here, is that we really haven't come to grips with all the implications of what it means for Canada to engage in active cyber operations. I would qualify our opinion that this bill is a significant improvement despite the small details we would like to bring up with the fact that we have grave hesitations about whether we've had the public debates, the conversations where the government talks about their attitude or their policies about what it means to engage in active cyber, where we've grappled with the intricacies of international law and considered what risks that opens our security services to as individuals and also Canadians as individuals. Therefore, I think our initial recommendation that the active cyber provisions in the CSE act could be severed from the bill in order to make the rest of it stronger would hold.

In relation to the IC, should that not be the case, I think it's reasonable to question, again given the intricacies and deep and broad lack of knowledge we have about what this could look like, given the fact that Canada would be a pioneer in this area, that our allies are not doing this now, it would be prudent to have

Par rapport à la deuxième question sur le rôle du commissaire au renseignement, je ne suis pas d'accord pour dire qu'il devrait jouer un rôle dans la supervision du choix de participer à des cyberopérations actives ou défensives. Je crois que c'est véritablement le rôle des cadres supérieurs. Comme vous l'avez mentionné, c'est le ministre de la Défense nationale qui décidera si oui ou non le CST peut participer. S'il s'agit d'une mesure défensive, cela doit être fait en consultation avec le ministre des Affaires étrangères, et s'il s'agit de cyberopérations actives, cela doit être fait à sa demande ou avec son consentement. Comme la participation à des cyberopérations actives ou à des opérations cinétiques, si vous le voulez, à des activités menées en dehors de l'administration canadienne dans un État étranger en vue de se protéger contre l'État en question et pour protéger la souveraineté du Canada est habituellement une fonction des cadres supérieurs, je ne crois pas que c'est quelque chose qui devrait relever d'un agent quasi judiciaire.

**Mme McPhail :** Pour faire abstraction des particularités, ce qu'il est évidemment extrêmement difficile pour nous de faire, nous croyons également que le projet de loi C-59 représente une amélioration par rapport à ce qui l'a précédé, particulièrement en ce qui a trait aux améliorations incroyablement importantes qui sont apportées à la responsabilisation et à la transparence des organismes de sécurité nationale. La seule élimination de la surveillance compartimentée ou des pouvoirs d'examen du commissaire du CST et du CSARS, et la création de l'OSSNR, avec sa portée élargie, représentent des mesures fondamentalement capitales pour le Canada relativement à la loi sur la sécurité nationale.

La mise en garde importante à ce chapitre, et bien franchement, ma préoccupation, ont été non pas atténuées, mais exacerbées par le témoignage d'expert de notre collègue ici; nous n'avons pas vraiment compris toutes les conséquences de ce que cela veut dire pour le Canada de participer à des cyberopérations actives. Je dirais que nous sommes d'avis que le projet de loi constitue une amélioration importante, malgré les petits détails que nous aimerions soulever : nous nous demandons vraiment s'il y a eu des débats publics, des conversations où le gouvernement parle de son attitude ou de ses politiques concernant ce que veut dire le fait de participer à des cyberopérations actives, où on s'est attaqué aux subtilités du droit international et on a tenu compte des risques auxquels sont exposés nos services de sécurité et aussi des Canadiens, en tant que particuliers. Par conséquent, je crois que notre recommandation initiale selon laquelle les dispositions sur les cyberopérations actives dans la Loi sur le CST devraient être retranchées du projet de loi afin de rendre le reste plus fort serait maintenue.

Par rapport au commissaire au renseignement, si tel n'est pas le cas, je crois qu'il est raisonnable de s'interroger, encore une fois : étant donné les subtilités et notre manque profond et étendu de connaissances sur ce à quoi cela pourrait ressembler, compte tenu du fait que le Canada serait un pionnier dans ce domaine et

an independent quasi-judicial officer looking not necessarily to play a role in deciding whether or not the minister can issue an authorization but at minimum advising the minister on the sort of intricacies of international relations that are being raised in relation to this and also the risks that doing this might raise for the rights of Canadians at home and abroad. So we would reiterate that because of the complexity of active cyber, we do think that some additional oversight function or advisory function to the executive body is necessary.

**Senator Gold:** Ms. West, you mentioned Canada would be unique in having its signals intelligence agency be responsible for cyber. You explained that in terms of the lack of capacity in the military. But could you clarify which of our Five Eyes allies have the capacity, even though they do it differently, to engage in active cyber?

**Ms. West:** Actually, the Australians were first of the Five Eyes partners to come out and say they engage in offensive cyber operations, and that was in 2016. The United States also engages and has more publicly stated that they engage in offensive cyber operations. The U.K. has come out and said they engage in offensive cyber operations and, along with that, have given an explanation of how they interpret international law to allow it to engage in offensive cyber operations. New Zealand is the furthest behind of all the Five Eyes. They are still in the consultation/consideration phase of developing their cyber policies.

The difference between the U.S., the U.K., Australia and Canada in enunciating their offensive cyber-op capabilities is that that was generally coincided with some explanation of the state's understanding of international law and international cyber norms as they applied to offensive cyber operations, which has not happened here in this country. That is a significant difference.

As I mentioned, in those other countries, their signals intelligence agencies play a role in engaging in cyber operations, but it's through assistance to their National Defence forces.

**Senator Gold:** Thank you.

**Senator McPhedran:** What we're starting to realize is that the risk to security is often from inside our own country. You will likely have gone through the special article on the weekend by *The Globe and Mail* dealing with White nationalism, and the evidence builds that the murders committed by domestic terrorists have a strong link to White nationalism. We also know, for example, that our Chief of Defence Staff, General Vance, is very concerned and has stated publicly his concern about the

que nos alliés ne le font pas en ce moment, il serait prudent de veiller à ce qu'un agent quasi judiciaire indépendant cherche non pas nécessairement à jouer un rôle pour déterminer si oui ou non le ministre peut délivrer une autorisation, mais à tout le moins, conseille le ministre sur le type de subtilités entourant les relations internationales qui entrent en jeu et aussi sur les risques en cause pour les droits des Canadiens ici et à l'étranger. Nous rappellerions donc que, compte tenu de la complexité des cyberopérations actives, nous croyons que l'ajout d'une certaine fonction de surveillance ou de consultation à l'organe exécutif est nécessaire.

**Le sénateur Gold :** Madame West, vous avez mentionné que le Canada serait dans une position unique si son organisme du renseignement électromagnétique était responsable des cyberopérations, vu, selon vous, l'absence de capacités dans l'armée. Pourriez-vous préciser lesquels de nos alliés du Groupe des cinq ont la capacité, même s'ils le font différemment, de participer à des cyberopérations actives?

**Mme West :** En fait, les Australiens ont été les premiers des partenaires du Groupe des cinq à venir dire qu'ils participent à des cyberopérations offensives, et c'était en 2016. Les États-Unis participent aussi et ont annoncé publiquement qu'ils se livrent à des cyberopérations offensives. Le Royaume-Uni s'est manifesté et a dit qu'il participait à des cyberopérations offensives et, en plus de cela, il a expliqué comment il interprète le droit international pour qu'il lui soit permis de participer à de telles opérations. La Nouvelle-Zélande accuse le plus grand retard parmi tous les pays du Groupe des cinq. Elle poursuit la phase de consultation et d'étude dans le cadre de l'élaboration de ses politiques de cybersécurité.

La différence entre les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et le Canada au chapitre de la formulation de leurs capacités de cyberopérations offensives tient au fait que cela coïncidait généralement avec une certaine explication de la compréhension qu'avait l'État du droit international et des normes cybernétiques internationales s'appliquant aux cyberopérations offensives, ce qui n'est pas encore arrivé ici, au pays. C'est une différence importante.

Comme je l'ai dit, dans ces autres pays, leurs organismes du renseignement d'origine électromagnétique jouent un rôle dans la participation à des cyberopérations, mais c'est grâce à l'assistance de leurs forces de défense nationale.

**Le sénateur Gold :** Merci.

**La sénatrice McPhedran :** Nous commençons à nous rendre compte que le risque pour la sécurité provient souvent de l'intérieur de notre propre pays. Vous avez sûrement parcouru l'article spécial paru en fin de semaine dans le *Globe and Mail* qui concernait le nationalisme blanc. Les données indiquent que les meurtres commis par les terroristes nationaux sont fortement liés au nationalisme blanc. Nous savons aussi, par exemple, que notre chef d'état-major de la Défense, le général Vance, est très

predilection for certain members of the Armed Forces to White nationalism and their involvement, for example, in social media groups, some examples of which we saw in the *Globe's* research published over the weekend. We also know that the White nationalists have a very strong attraction to guns and the use of guns.

My question is really about Bill C-59 and the changes in terms of protections, respect and concern that it might not be adequate for Charter rights. My question is to all panellists, as you see fit: What about the Charter rights of the White nationalists?

**Ms. Zwibel:** I get the distinction of saying, yes, White nationalists, like every other Canadian, have Charter rights. Although I in no way want to minimize the threat and the danger that these people and these groups pose, I think we have to think carefully about slipping between what the ordinary criminal law can do and what our national security laws are about, and whether we need the hammer of the National Security Establishment to deal with what could be characterized as really a basic criminal law issue. I don't think that we have seen the evidence that our criminal law doesn't have the tools that it needs to address those problems. I do get worried when we start to characterize issues that we have traditionally left to criminal law as national security matters and the additional powers that come with the agencies that are responsible for overseeing our national security and the lesser role of our courts in overseeing how those functions are carried out by national security agencies. The benefit of the criminal law is that we have a process that requires a trial where a judge can assess the actions that have been taken by police and determine whether there have been violations of Charter rights. In the national security world, that operates much differently.

**Senator McPhedran:** I just want to note that, generally speaking, we rely on our criminal law after the fact — so after the terrorism, after the murders, then the criminal law kicks in. My question was also geared to preventative measures.

**Ms. Zwibel:** We do have criminal provisions that deal with advocacy and counselling of offences that I think could capture some of this. Again, some of these in Bill C-59 are amendments to the Criminal Code that would deal with counselling of terrorism offences. I think that the Criminal Code is up to that task.

préoccupé et qu'il a exprimé publiquement sa préoccupation quant à la prédilection de certains membres des forces armées pour le nationalisme blanc et à leur participation, par exemple, à des groupes de médias sociaux, dont nous avons vu quelques exemples dans la recherche publiée dans le *Globe and Mail* au cours de la fin de semaine. Nous savons aussi que les nationalistes blancs sont très attirés par les armes et leur utilisation.

Ma question porte vraiment sur le projet de loi C-59 et les changements liés aux protections, au respect et aux préoccupations qui pourraient ne pas être adéquats en ce qui concerne les droits garantis par la Charte. Ma question s'adresse à tous les intervenants, à votre discrétion : qu'en est-il des droits garantis par la Charte pour les nationalistes blancs?

**Mme Zwibel :** Je comprends la distinction où l'on dit oui, les nationalistes blancs, comme tous les autres Canadiens, ont des droits garantis par la Charte. Même si je ne veux d'aucune façon minimiser la menace et le danger que ces gens et ces groupes posent, je crois que nous devons songer attentivement à nous glisser entre ce que le droit pénal ordinaire peut faire et ce en quoi consistent nos lois sur la sécurité nationale. Nous devons savoir si nous avons besoin de recourir à l'appareil de sécurité nationale pour nous occuper de ce qui pourrait être caractérisé comme une question vraiment fondamentale de droit pénal. Je ne crois pas que nous ayons constaté que notre droit pénal ne possède pas les outils dont il a besoin pour régler ces problèmes. Je m'inquiète quand nous commençons à caractériser des questions que nous avons laissées, par le passé, au droit pénal, comme des questions de sécurité nationale. Je suis aussi préoccupé par les pouvoirs supplémentaires qui reviennent aux organismes responsables de la surveillance de notre sécurité nationale et par le rôle mineur de nos tribunaux au moment de superviser l'exécution de ces fonctions par les organismes de sécurité nationale. L'avantage du droit pénal, c'est que nous avons un processus qui force la tenue d'un procès où un juge peut évaluer les mesures qui ont été prises par la police et déterminer s'il y a eu des contraventions à des droits garantis par la Charte. Dans le monde de la sécurité nationale, cela fonctionne de façon bien différente.

**La sénatrice McPhedran :** J'aimerais juste souligner que, de façon générale, nous nous en remettons à notre droit pénal après coup — donc après le terrorisme, après les meurtres; c'est alors que le droit pénal entre en jeu. Ma question était aussi axée sur les mesures de prévention.

**Mme Zwibel :** Nous avons mis en place des dispositions pénales qui ont trait au fait de préconiser ou de fomenter la perpétration d'infractions qui engloberaient, à mon avis, une partie de cela. Encore une fois, certaines de ces dispositions dans le projet de loi C-59 sont des amendements du Code criminel qui concerneraient le fait de conseiller la perpétration d'infractions de terrorisme. Je crois que le Code criminel est à la hauteur de la tâche.

**Ms. West:** I largely disagree. I think that for too long we have considered White nationalism and right-wing extremism as solely a police matter. For that reason, it hasn't gotten the attention it needs as a terrorist and extremist movement. I think that we do need the tools provided to our security intelligence agencies to investigate that threat to Canadian security in the same way our security agencies have been investigating Islamic extremism. Just because we have hate crimes on the books, that tends to be how we tend to deal with White nationalist-type sentiments when, in fact, it would fall squarely within the definition of terrorism. There shouldn't be a difference based on the underlying ideology in how we investigate these deep threats to Canadian security. For that reason, I think that we should be using all the tools in the toolbox we have, both pre- and post-crime to deal with this growing threat to Canada.

[Translation]

**Senator Dagenais:** Ms. West, Bill C-59 puts the law ahead of safety. This is probably because we have time to discuss it, and we are not a future target for terrorist attacks. I'm presenting a hypothetical case, but I think I'm not far from the truth. What kind of reputation would we have as a country with our allies if our security services had to discover a terrorist plot based on cyberinformation that was discovered and collected on our territory by a foreign country? We will impose restrictions and delays on the work of our agencies. These are things that could happen.

[English]

**Ms. West:** My translation was a bit fuzzy, so I will attempt to answer you as best as possible.

I believe your question was with respect to working with our allies to share information with respect to cyber threats. I don't know that Bill C-59 addresses that from a CSE perspective other than, as Senator Gold pointed out, when the Privacy Commissioner was here earlier, talking about sharing information that could be derived from torture or could contribute to mistreatment. Otherwise, in terms of our allies, I think the key addition here is that now Canada will have the tools to take care of threats itself. CSE will not only be able to receive or share information about cyber threats, they will actually be able to do something about it, which right now they are limited in doing stuff. They are taking preventative measures if the threat is directly targeting federal infrastructure. They are quite limited. This expands Canada's capacity to take the information we receive from our allies and do something about it, which I think is an important addition, as opposed to

**Mme West :** Je suis fortement en désaccord. Je crois que, pendant trop longtemps, nous avons considéré le nationalisme blanc et l'extrémisme de droite uniquement comme une affaire policière. Pour cette raison, ils n'ont pas reçu l'attention dont ils ont besoin comme mouvements terroristes et extrémistes. Je crois que nous avons besoin des outils fournis à nos organismes de renseignement de sécurité pour enquêter sur la menace pour la sécurité canadienne de la même façon que nos organismes de sécurité ont enquêté sur l'extrémisme islamique. Juste parce que des crimes haineux figurent dans les textes de loi, nous avons tendance à traiter de la même manière les sentiments des nationalistes blancs, alors que, en fait, leurs activités s'inscriraient carrément dans la définition de terrorisme. Il ne devrait pas y avoir de différence fondée sur l'idéologie sous-jacente dans la façon dont nous enquêtons sur ces menaces profondes pour la sécurité canadienne. Pour cette raison, je crois que nous devrions utiliser tous les outils à notre disposition, tant avant qu'après les crimes, pour composer avec cette menace croissante pour le Canada.

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Madame West, le projet de loi C-59 met la priorité sur le droit au détriment de la sécurité. C'est probablement parce que nous avons le temps d'en discuter et que nous ne sommes pas une cible future pour des attaques terroristes. Je vous expose un cas hypothétique, mais je pense que je ne suis pas loin de la vérité. Quel genre de réputation aurions-nous comme pays face à nos alliés s'il fallait que nos services de sécurité découvrent un complot terroriste sur la foi de cyberinformations qui ont été découvertes et recueillies sur notre territoire par un pays étranger? On va imposer des restrictions et occasionner des délais en ce qui a trait au travail de nos agences. Ce sont des choses qui pourraient arriver.

[Traduction]

**Mme West :** Mon interprétation était un peu confuse, donc je vais tenter de vous répondre le mieux possible.

Je crois que votre question concernait le fait de travailler avec nos alliés pour communiquer des renseignements relatifs aux cybermenaces. Je ne crois pas que le projet de loi C-59 examine cela du point de vue du CST, si ce n'est que, comme l'a souligné le sénateur Gold, lorsque le commissaire à la protection de la vie privée était ici plus tôt, il a parlé de la communication d'information qui pourrait dériver de la torture ou pourrait contribuer à des mauvais traitements. Autrement, pour ce qui est de nos alliés, je crois que l'ajout essentiel, c'est que le Canada aura maintenant les outils voulus pour s'occuper lui-même des menaces. Le CST ne sera pas seulement en mesure de recevoir ou de communiquer de l'information au sujet des cybermenaces, il pourra faire quelque chose à ce propos, tandis que ses possibilités d'agir sont maintenant limitées. Il peut prendre des mesures de prévention si la menace cible directement des infrastructures fédérales. Et ces mesures sont assez limitées. Cela

potentially relying on our allies to take care of threats to Canadians' security on our behalf.

[Translation]

**Senator Dagenais:** Will Bill C-59 still impose restrictive measures on our security agencies?

[English]

**Ms. West:** That's correct, but I think with great power comes great responsibility. These are significant new powers for our agencies, and I believe that they are appropriately constrained, especially with respect to the CSE act.

[Translation]

**Senator Dagenais:** Thank you very much, Ms. West.

[English]

**The Chair:** On behalf of the committee, I would like to thank you all for coming today and sharing your views with us. It's very much appreciated. Thank you.

It's our pleasure to have with us today Professor Mendes from the Faculty of Law at the University of Ottawa; Professor Craig Forcese from the University of Ottawa; and Professor Nesbitt, Faculty of Law, University of Calgary. Welcome, gentlemen. Professor Nesbitt, I understand you'll begin.

**Michael Nesbitt, Professor, Faculty of Law, University of Calgary, as an individual:** Let me begin with a sincere thank you to all of you for the work you are doing and, of course, for inviting me to appear before you to talk about Bill C-59. It really is an honour to be here today, and I mean that.

Let me begin by expanding on one salient point that I really want to drive home, which is that Bill C-59 represents the largest change to Canada's national security landscape I think ever — certainly since 1984 and the creation of CSIS. It's a complicated bill, as you now know, and one that struggles meaningfully — and I would say laudably — to find an effective, secure and rights-based balance to national security and liberty in Canada. For this, all of those involved with its conception and drafting should be praised.

The bill is also a timely one for our age. It's imperative that it is passed in some form in the very near future, I believe, and very likely before Canada's fall election. There is so much in this

élargit la capacité du Canada de prendre l'information qu'il reçoit de ses alliés et de faire quelque chose à ce propos; c'est un ajout important à mon avis, car nous n'avons plus à dépendre peut-être de nos alliés pour qu'ils s'occupent en notre nom des menaces pour la sécurité des Canadiens.

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Le projet de loi C-59 va quand même imposer des mesures restrictives à nos organismes de sécurité?

[Traduction]

**Mme West :** C'est exact, mais je crois que les grands pouvoirs s'accompagnent de grandes responsabilités. Ce sont de nouveaux pouvoirs importants pour nos organismes, et je crois qu'ils sont circonscrits de façon appropriée, particulièrement en ce qui concerne la Loi sur le CST.

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Merci beaucoup, madame.

[Traduction]

**La présidente :** Au nom du comité, j'aimerais tous vous remercier d'être venus aujourd'hui et de nous avoir communiqué votre point de vue. Nous vous en sommes très reconnaissants. Merci.

Nous sommes ravis de recevoir aujourd'hui M. Mendes, de la faculté de droit de l'Université d'Ottawa, M. Craig Forcese, professeur à l'Université d'Ottawa, et Michael Nesbitt, de la faculté de droit de l'Université de Calgary. Bienvenue, messieurs. Monsieur Nesbitt, je crois savoir que vous allez commencer.

**Michael Nesbitt, professeur, faculté de droit, Université de Calgary, à titre personnel :** Permettez-moi de commencer en vous remerciant sincèrement du travail que vous accomplissez et de m'avoir bien sûr invité à comparaître devant vous au sujet du projet de loi C-59. C'est vraiment un honneur d'être ici aujourd'hui, et je suis sincère.

Je voudrais d'abord approfondir un point important sur lequel je veux insister : le projet de loi C-59 représente le plus grand changement que je connaisse dans le portrait de la sécurité nationale au Canada, certainement depuis 1984 et la création du SCRS. Comme vous le savez maintenant, c'est un projet de loi complexe qui s'efforce sérieusement, et je dirais de façon louable, de trouver un équilibre efficace, sûr et fondé sur le respect des droits en matière de sécurité nationale et de liberté au Canada. Pour cela, il faut féliciter tous ceux qui ont participé à sa conception et à sa rédaction.

Le projet de loi est également opportun à notre époque. Je crois qu'il est impératif qu'il soit adopté sous une forme ou une autre dans un avenir très proche et très probablement avant les

bill that brings Canada's national security practice into the 21st century, and, frankly, it does so almost 20 years into that 21st century. I'm thinking here particularly of the section relating to CSE, which you've just heard about, which is absolutely imperative to the effective operation of that agency and, indeed, to Internet and even election security.

It's also well past time that the so-called "no-fly list" situation is remedied. These poor families should — I think self-evidently — not have to endure another second of their Kafkaesque predicament. As honourable Canadians, it's time we act.

Finally, it's beyond time that Canada has a national security and intelligence review committee that brings us more in line with our Five Eyes partners. This is especially important given the scope of the new powers and the increased information sharing that now takes place both within government and with our partners overseas.

Having made my pitch for the bill as a whole, I don't want to leave you with the impression that I think it's perfect as such, so I wanted to make three small recommendations with respect to the CSIS disruptive powers as found in Part 4 of the bill. For my part, these three small recommendations are not inconsequential. Each of these I view as important from both a national security and a civil liberties perspective. Let me repeat that. I think that these recommendations will provide both additional support for CSIS operations, and thus for national security in Canada, and ensure that these extensive new powers for CSIS are exercised with greater and more substantive oversight and challenge, ensuring the protection of liberty and, frankly, the constitutionality of the powers.

So what are these three recommendations? The first one is to further limit CSIS's Charter-limiting disruptive powers to reflect their accurate scope. What do I mean by that? As you know, new section 12.1(3.1) will read that the service may take measures that would eliminate a right or freedom guaranteed by the Charter of Rights and Freedoms essentially with a judicial warrant. I ask you, will CSIS be able to limit the right of legal counsel guaranteed under section 10 of the Charter or the right to be presumed innocent until guilty under section 11(d)? If the answer is yes, as a plain-language reading of that text might indicate, then we have a rather serious constitutional problem. I suggest the answer is no. The Charter-limiting power really only applies to section 2, your freedoms; section 6, your mobility rights; and section 7, or part thereof, the right to liberty and security of person, though not to life. In fact, the new section 20.1(18) is going to impose a series of limits on these Charter-limiting powers, which would seem to prevent many of

élections prévues à l'automne au Canada. Le projet de loi contient tellement de choses qui amènent la pratique de la sécurité nationale du Canada au XXI<sup>e</sup> siècle, et franchement, cela fait près de 20 ans que nous sommes au XXI<sup>e</sup> siècle. Je pense en particulier à la partie relative au CST, dont vous venez tout juste d'entendre parler, qui est absolument essentielle au bon fonctionnement de cet organisme, ainsi qu'à Internet et même à la sécurité des élections.

Il est également temps de remédier à ce qu'il est convenu d'appeler la « liste d'interdiction de vol ». Ces pauvres familles devraient, bien évidemment, selon moi, ne pas avoir à vivre une seconde de plus leur situation kafkaïenne. En tant qu'honorables Canadiens, il est temps que nous agissions.

Enfin, il est grand temps que le Canada dispose d'un comité de surveillance de la sécurité nationale et du renseignement qui nous aligne davantage sur nos partenaires du Groupe des cinq. Cela est particulièrement important compte tenu de l'étendue des nouveaux pouvoirs et de la communication d'information accrue qui se produit désormais tant au sein du gouvernement qu'avec nos partenaires à l'étranger.

Puisque j'ai formulé mon argumentation en faveur du projet de loi dans son ensemble, je ne veux pas vous laisser l'impression que je pense que c'est parfait ainsi. Je voulais donc formuler trois petites recommandations en ce qui concerne les pouvoirs de perturbation du SCRS mentionnés dans la partie 4 du projet de loi. Pour ma part, j'estime que ces trois petites recommandations ne sont pas sans conséquence. Chacune d'elle est importante du point de vue de la sécurité nationale et des libertés civiles. Permettez-moi de le répéter : je pense que ces recommandations apporteront un soutien supplémentaire aux opérations du SCRS, et donc à la sécurité nationale au Canada, et garantiront que ces nouveaux pouvoirs étendus pour le SCRS sont exercés avec une surveillance et une remise en cause plus importantes et plus substantielles, assurant la protection de la liberté et, franchement, la constitutionnalité des pouvoirs.

Alors, quelles sont ces trois recommandations? La première consiste à circonscrire davantage les pouvoirs de perturbation du SCRS limitant l'application de la Charte afin que l'on tienne compte de leur portée exacte. Qu'est-ce que je veux dire par là? Comme vous le savez, le nouveau paragraphe 12.1(3.1) indiquera que le Service peut prendre des mesures qui limiteraient un droit ou une liberté garanti par la Charte des droits et libertés, essentiellement grâce à un mandat judiciaire. Je vous le demande : le SCRS pourra-t-il limiter le droit à l'assistance d'un avocat garanti en vertu de l'article 10 de la Charte ou le droit pour tout inculpé d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable en vertu de l'alinéa 11d)? Si la réponse est oui, comme pourrait l'indiquer une lecture en langage simple de ce libellé, nous nous retrouvons avec un problème constitutionnel assez grave. Je dirais que la réponse est non. Le pouvoir limitant la Charte ne s'applique réellement qu'à l'article 2, vos libertés; à l'article 6, vos droits à la liberté de

the Charter rights from ever being limited in practice, so sections 10 and 11 in practice are probably, though not clearly, unlikely to ever be limited. This is obviously a strong new check on CSIS's broad and indeed unprecedented powers and therefore a good one. But I ask you, if the intention is never to limit sections 10, 11, 13, your voting rights, et cetera, why offer such a robust, explicit Charter-limiting authority in new section 12.1 in the first place? The short answer is, you shouldn't.

I submit to you that the new section 12 Charter-limiting power should itself be directly limited by spelling out precisely what Charter rights can be limited. This amendment offers two benefits. First, it ensures transparency and certainty with respect to what is actually being allowed in practice. Again, there is no harm in limiting these powers further if that is already the intention of CSIS. If that is not the intention and sections 10 and 11 might indeed be limited by these powers, then I have grave concerns, and again it would be very good indeed to hear about it, and I will add, hear about it for the first time, before this bill is passed.

Second, presuming that CSIS has no intention of ever limiting the section 10 and 11 powers, my proposed amendment is important because it speaks directly to the constitutionality of the regime. The CSIS disruptive regime is constructed so as to turn on a section 1 Charter save. To do so, the powers will have to be minimally impairing, not over-broad, et cetera. But if the grant of power goes beyond what is acceptable, and indeed goes theoretically beyond what CSIS even wants or needs, then not only is there no security benefit to this extended power as currently worded, but there is a constitutional concern with respect to its minimal impairment and that constitutional concern exists for no good reason.

Second recommendation I would have is again a simple one. It is to introduce special advocates to the section 1 warrant process. I have seen numerous descriptions comparing the proposed CSIS disruptive powers regime to the police powers regime under section 25.1 of the Criminal Code or perhaps to the police warrant regime found variously in the code. This is inaccurate in practice. In practice, the CSIS regime will look little like the police warrant regime. While warrants might similarly be authorized during ex parte in camera hearings, police warrants will almost always be challenged in the adversarial process in

circulation; et, enfin, à l'article 7, ou à une partie de celui-ci, le droit à la liberté et à la sécurité de sa personne, mais pas à la vie. En fait, le nouveau paragraphe 20.1(18) va imposer une série de restrictions à ces pouvoirs de limiter la Charte, ce qui semble empêcher que de nombreux droits garantis par la Charte ne soient jamais limités dans la pratique. Il est donc plutôt improbable, bien que cela ne soit pas clair, que les articles 10 et 11 ne soient jamais limités dans la pratique. C'est évidemment un nouveau frein puissant aux pouvoirs étendus et sans précédents du SCRS, et par conséquent une bonne mesure. Toutefois, je vous le demande : si l'intention n'est jamais de limiter les articles 10, 11 et 13, vos droits de vote, et cetera, pourquoi offrir un pouvoir aussi puissant et explicite de limiter la Charte dans le nouvel article 12.1 en premier lieu? La réponse courte est que vous ne devriez pas le faire.

Je suis d'avis que le nouvel article 12 relatif au pouvoir limitant la Charte devrait lui-même être directement restreint; il faut préciser quels droits de la Charte peuvent être limités. Cet amendement offre deux avantages. Premièrement, il garantit la transparence et la certitude quant à ce qui est réellement autorisé dans la pratique. Encore une fois, il n'y a pas de mal à limiter davantage ces pouvoirs si cela est déjà l'intention du SCRS. Si telle n'est pas l'intention et que ces pouvoirs pourraient effectivement limiter les articles 10 et 11, j'ai de graves préoccupations; encore une fois, c'est très bien d'en entendre parler, et j'ajouterais, d'en entendre parler pour la première fois, avant que le projet de loi soit adopté.

Deuxièmement, si je présume que le SCRS n'a aucune intention de limiter les pouvoirs en ce qui concerne les articles 10 et 11, l'amendement que je propose est important, car il concerne directement la constitutionnalité du régime. Le régime de perturbation du SCRS est conçu de manière à ce qu'on puisse se prévaloir d'une exception au titre de l'article premier de la Charte. Pour ce faire, les pouvoirs devront porter atteinte de façon minimale, dans une mesure pas trop générale, et cetera. Toutefois, si l'octroi de pouvoirs va au-delà de ce qui est acceptable et va même théoriquement au-delà de ce que le SCRS souhaite ou de ce dont il a besoin, non seulement ce pouvoir étendu, dans son libellé actuel, n'apporte aucun avantage sur le plan de la sécurité, mais en plus, il soulève une préoccupation constitutionnelle quant à son atteinte minimale à un droit, et cette préoccupation constitutionnelle existe sans raison valable.

La deuxième recommandation que je propose est encore une fois simple. Il s'agit d'inclure des avocats spéciaux dans le processus de mandat au titre de l'article premier. J'ai vu de nombreuses descriptions comparant le régime de pouvoirs de perturbation proposé pour le SCRS au régime de pouvoirs de la police prévu à l'article 25.1 du Code criminel ou peut-être au régime des mandats de la police que l'on retrouve de diverses manières dans le code. Dans la pratique, cela est inexact. Dans la pratique, le régime du SCRS ressemblera peu au régime des mandats de la police. Bien que des mandats puissent être

open court once they are executed. The same will rarely, if ever, be said for CSIS disruptive warrants.

More to the point, the CSIS regime contemplates a full section 1 Charter save during these hearings, something unique to Canadian law. That's, of course, fine, but section 1 saves cannot and should not be determined in *ex parte* in camera hearings with only the state and a warrant-authorizing judge present. Introducing the well-known concept of so-called special advocates into the disruptive warrant regime would go a long way to remedying the process. Indeed, if you don't do it, in all likelihood, the Federal Court is going to anyways.

The problem is that this is a debate for the legislative branch. It should not be left to the Federal Court to invent necessary, well-known procedures that we all know are probably going to come to pass when they could just as easily have been inserted into the legislation in the first place. I very much doubt that the CSIS regime can survive without special advocates, or *amici*, as they will be called if the Federal Court does it, to participate in the section 1 challenge, and as such I see it as incumbent on the government to insert them into the regime, just as they did, by the way, with the Immigration Refugee Protection Act in similar *ex parte* in camera hearings and just as they did with recent journalism source protection legislation, et cetera.

This brings me to my final recommendation, which is to introduce a requirement that CSIS return with the special advocate present to update the Federal Court on the exercise of the Charter-limiting warrant. The Federal Court already seems to have introduced a practice like this, whereby CSIS is asked to return to the court to update it on the execution of its warrant. I would think the Federal Court would almost once again invariably have to do the same in order to save the CSIS disruptive regime under a section 1 challenge — that is, to be constitutional, they are going to have to require that CSIS come back and explain how they executed the warrant. Again, that's fine, but courts should not be put in the predicament of legislating necessary and well-known procedures in the face of government inertia. There is no reason why this wouldn't just be spelled out in the bill. Police warrants are the gold standard, not just because of the authorization process but because the actual execution of the warrant can be compared to the authorized warrant and the actions of the state challenged subsequently in open court. The process does not exist in the CSIS disruptive powers regime. If you know anything about the police warrants

pareillement autorisés lors d'audiences tenues à huis clos en l'absence d'une partie, les mandats de la police seront presque toujours contestés lors d'un processus adversatif en audience publique une fois qu'ils auront été exécutés. Ce ne sera que rarement, sinon jamais, le cas en ce qui a trait aux mandats pour autoriser des activités de perturbation du SCRS.

Fait plus important encore, le régime du SCRS envisage une exception complète au titre de l'article premier de la Charte au cours de ces audiences, ce qui est unique en droit canadien. Certes, c'est bien, mais les exceptions au titre de l'article premier ne peuvent et ne doivent pas être déterminées lors d'audiences tenues à huis clos en l'absence d'une partie, lorsque sont présents uniquement l'État et un juge qui autorise les mandats. L'introduction de la notion bien connue de ce qu'on appelle des avocats spéciaux dans le régime de mandat pour autoriser des activités de perturbation contribuerait grandement à remédier au processus. D'ailleurs, si vous ne le faites pas, selon toute probabilité, la Cour fédérale s'en chargera de toute façon.

Le problème est qu'il s'agit d'un débat pour le pouvoir législatif. Il ne faut pas laisser à la Cour fédérale le soin d'inventer des procédures nécessaires et bien connues qui, nous le savons tous, vont probablement se concrétiser, tandis qu'elles auraient tout aussi bien pu être insérées dans la législation en premier lieu. Je doute fort que le régime du SCRS puisse survivre sans avocats spéciaux ou, *amici*, comme ils seront appelés, si la Cour fédérale le fait, pour participer à la contestation de l'article premier. À ce titre, je considère qu'il incombe au gouvernement de les intégrer dans le régime, exactement comme il l'a fait, en passant, avec la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, lors d'audiences similaires tenues à huis clos en l'absence d'une partie et avec la récente législation sur la protection des sources journalistiques, et cetera.

Cela m'amène à ma dernière recommandation, qui consiste à prévoir l'obligation pour le SCRS de revenir avec l'avocat spécial présent afin d'informer la Cour fédérale concernant l'exercice du mandat limitant la Charte. La Cour fédérale semble déjà avoir adopté une pratique comme celle-ci, selon laquelle le SCRS est invité à se rendre au tribunal pour l'informer de l'exécution de son mandat. Je pense que la Cour fédérale devrait presque toujours faire la même chose afin de préserver le régime perturbateur du SCRS d'une contestation au titre de l'article premier; c'est-à-dire que, pour que le régime soit constitutionnel, il faudra exiger que le SCRS revienne et explique comment il a exécuté le mandat. Encore une fois, c'est bien, mais les tribunaux ne devraient pas être dans la situation délicate de légiférer sur des procédures nécessaires et bien connues face à l'inertie du gouvernement. Rien ne justifie que cela ne soit pas simplement précisé dans le projet de loi. Les mandats de la police constituent la norme, non seulement en raison du processus d'autorisation, mais aussi parce que l'exécution proprement dite du mandat peut être comparée au mandat autorisé et aux actions de l'État qui sont contestées par la suite

process, you will know that what is actually authorized and what actually takes place will often differ, not because of misfeasance or because of malfeasance, but simply by dint of necessity. The same will be true for the CSIS disruptive warrants, and we should be planning for that eventuality now.

It is best that the legislators make these changes. It is best that these protections are enshrined in law, not left to the best graces of our judiciary. The debate should be open, here, rather than in closed courts, to ensure that the CSIS disruptive regime is upheld as constitutional and thus is able to operate to protect all of us and to protect the liberties of Canadians. I ask you to consider these three small and simple changes. Thank you for your time.

**Errol Mendes, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa, as an individual:** Thank you very much for inviting me. I have prepared a written brief.

[Translation]

I also asked the clerk to have it translated. I don't know if it's available.

[English]

If it isn't, it should be available soon.

Bill C-59 is a crucial update, in my view, to Canada's national security laws correcting many of the issues introduced by the previous bill, Bill C-51. Although, like my friend, it is not perfect, it makes substantial changes that improve transparency and review over Canada's national security agencies while enhancing the ability to keep Canada and Canadian interests safe.

Bill C-59 will create, in my view, a world-leading monitoring and review mechanism by establishing the National Security and Intelligence Review Agency, NSIRA I'll call it in short, and finally establishing a stand-alone legislative basis for a whole range of national security agencies, which is long overdue. If there is one thing that makes this bill's passing urgent, it is on that basis alone, if nothing else.

I understand that the upcoming election schedules may be a constraining factor in implementing many of the legislative changes that I or my friends may make, so for that reason, much of what I'm suggesting could also be done in the form of

en audience publique. Le processus n'existe pas dans le régime des pouvoirs de perturbation du SCRS. Si vous avez une quelconque connaissance du processus des mandats de la police, vous saurez qu'il y a souvent une différence entre ce qui est réellement autorisé et ce qui se passe réellement, non pas à cause d'une mauvaise exécution ou d'une malversation, mais simplement par nécessité. Il en ira de même pour les mandats de perturbation du SCRS, et nous devrions nous préparer à cette possibilité dès maintenant.

Il est préférable que les législateurs apportent ces changements. Il est préférable que nous inscrivions ces protections dans la loi, plutôt que de nous en remettre à la faveur de notre appareil judiciaire. Le débat devrait être ouvert, ici, plutôt que de se tenir à huis clos devant les tribunaux, afin que l'on puisse s'assurer que le régime de perturbation du SCRS est jugé comme constitutionnel et qu'il est ainsi capable de fonctionner pour nous protéger tous et protéger les libertés des Canadiens. Je vous demande d'envisager d'apporter ces trois petits changements simples. Je vous remercie de votre temps.

**Errol Mendes, professeur, faculté de droit, Université d'Ottawa, à titre personnel :** Merci beaucoup de m'avoir invité. J'ai préparé un mémoire écrit.

[Français]

J'ai également demandé au greffier de le faire traduire. Je ne sais pas s'il est disponible.

[Traduction]

Il devrait être disponible bientôt, s'il ne l'est pas déjà.

À mon avis, le projet de loi C-59 est une mise à jour cruciale des lois canadiennes sur la sécurité nationale qui corrige bon nombre des problèmes soulevés par le projet de loi précédent, le projet de loi C-51. Comme l'a dit mon ami, même s'il n'est pas parfait, il apporte des changements substantiels qui améliorent la transparence et la surveillance des agences de sécurité nationale du Canada tout en renforçant la capacité de protéger le Canada et ses intérêts.

Selon moi, le projet de loi C-59 créera un mécanisme de surveillance et d'examen de premier plan au monde en créant l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement, que j'appellerai l'OSSNR en abrégé, et en établissant enfin un fondement législatif autonome pour l'ensemble des agences de sécurité nationale, ce qui se fait attendre depuis longtemps. Si une chose rend l'adoption de ce projet de loi urgente, c'est bien ce seul avantage.

Je crois comprendre que les élections prévues peuvent être un facteur contraignant dans la mise en œuvre de nombreux changements législatifs que moi ou mes amis pourrions apporter. Pour cette raison, une grande partie de ce que je propose pourrait

observations, which could give you then an ambit to think about it and perhaps prepare for a future five-year review.

The most important suggestions I am making, both in terms of observations and amendments, are the following:

Firstly, the intelligence commissioner should review ministerial authorizations for CSIS and CSE not on the grounds of reasonableness, but I suggest a slight change to adding reasonable grounds. I can discuss this with you in great detail. It's a rather complex area of administrative law, but there is a big difference between a review on the basis of reasonableness and one which is based on reasonable grounds. Again, in the question period, I can go into some of the morass of complexities involved in administrative law issues from that distinction.

Second, CSIS's use of publicly available information under section 23.1(a) of the proposed CSE Act in my view should be reviewed by NSIRA but in cooperation with the Privacy Commissioner. I completely agree with the Privacy Commissioner's comment this morning that there should be some relationship between NSIRA, the Privacy Commissioner and the ability to interact with the National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians, either periodically or at least annually. You would then have both the expert review of different areas from national security and privacy and also the democratic review by parliamentarians. That is critical. I fully agree with the Privacy Commissioner that those things absolutely have to be done. If not by an amendment, they can perhaps be done by observation leading up to the five-year review, when that could then be put into the legislation based on your distinctions.

In my view, when NSIRA reviews records on information-sharing provided to it under SCISA, the Security of Canada Information Sharing Act, it should be done in cooperation with the Privacy Commissioner. Again, there should be a type of reporting relationship between the expert agencies and the Privacy Commissioner leading them to interact again with the National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians. I'm suggesting here a way of going ahead with this legislation in large part but ensuring that there are observations that will allow over the next few years for appropriate interactions between the expert monitoring and review and the parliamentarians' democratic review.

également être présentée sous forme d'observations. Vous auriez ainsi la possibilité d'y réfléchir et de préparer peut-être un prochain examen quinquennal.

Voici les suggestions les plus importantes que je fais, à la fois comme observations et amendements :

La première, c'est que le commissaire au renseignement devrait examiner les autorisations ministérielles pour le SCRS et le CST, non pas en fonction du caractère raisonnable... Je suggère plutôt une petite modification pour l'ajout de motifs raisonnables. Je peux en discuter en détail avec vous. Il s'agit d'un domaine assez complexe du droit administratif, mais il y a une grande différence entre un examen du caractère raisonnable et un examen fondé des motifs raisonnables. Encore une fois, pendant la période de questions, je peux entrer dans le dédale des complexités liées aux questions de droit administratif en ce qui concerne cette distinction.

La deuxième, c'est que l'utilisation faite par le SCRS d'information accessible au public en vertu de l'alinéa 23.1a) de la Loi sur la sécurité des télécommunications proposée devrait, selon moi, faire l'objet d'un examen par l'OSSNR, mais en collaboration avec le commissaire à la protection de la vie privée. Je suis complètement d'accord avec le commentaire que le commissaire à la protection de la vie privée a fait ce matin sur le fait qu'il devrait y avoir un lien quelconque entre l'OSSNR et le commissaire à la protection de la vie privée ainsi que la capacité d'interagir avec le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement, périodiquement ou, du moins, annuellement. Il y aura alors à la fois l'examen effectué par des experts de différents domaines de la sécurité nationale et de la protection de la vie privée et l'examen démocratique effectué par des parlementaires. C'est crucial. Je conviens avec le commissaire à la protection de la vie privée avec le fait que cela doit absolument être fait. Si ce n'est pas au moyen d'un amendement, il pourrait y avoir des observations qui mènent à un examen quinquennal, lorsque cela peut être inclus dans le projet de loi en fonction de vos distinctions.

Selon moi, lorsque l'OSSNR examine des dossiers liés à la communication d'information qui lui sont fournis en vertu de la Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada, la LCISC, il devrait le faire en collaboration avec le commissaire à la protection de la vie privée. Encore une fois, il devrait y avoir un lien hiérarchique entre les organismes experts et le commissaire à la protection de la vie privée pour les amener à interagir avec le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement. Ce que je suggère, c'est une façon d'aller de l'avant avec ce projet de loi en majeure partie, mais de s'assurer qu'il y a des observations qui vont permettre des interactions appropriées entre l'examen et la surveillance des experts et l'examen démocratique des parlementaires au cours des prochaines années.

In terms of specific amendments, I suggest the CSIS threat-reduction activity should have a slight amendment. I'll discuss with you my suggestions in that regard. Again, any threat-reduction activity should be periodically reviewed by NSIRA with reports given to the national parliamentary committee.

Finally, I suggest the procedure for the Secure Air Travel Act, like some of the discussions you had with the CCLA, should definitely include special advocates to represent individuals. Perhaps to anticipate the question from senators, there is a big distinction between an *amicus curiae* and a special advocate. I fully support the suggestion by my colleague that a special advocate, if at all, should be part of the threat-reduction review by the Federal Court. Again, I stress the big difference between an *amicus curiae*, who is essentially a servant of the court, and a special advocate, who is specially brought in to represent the interests of the target person. That distinction has not been fully discussed, in my view.

There are more details in those areas that I have just discussed. I am happy to expand in the question period, especially on the suggestion made by me and by the Canadian Bar Association to move the review mechanism for the intelligence commissioner from a reasonableness standard to a reasonable grounds standard. Hopefully we can discuss the complexities of administrative law if we need to get into that. Thank you.

**Craig Forcese, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa, as an individual:** Let me add my thanks to the committee for asking me to present on Bill C-59 today. It's always an honour to be asked to share my observations with this committee.

I will take about six minutes to offer my overall assessment of Bill C-59, focusing on the pressing need for national security law to create certainty. Second, I'll flag two issues where I believe some uncertainty may still exist. Then, time permitting, I will say a few words about the next generation of national security law issues that a new government or subsequent Parliament may want to look at.

Let me start by saying I support the bill and consider it the most important national security law project in more than a generation. This assessment reflects the common view that activities taken in pursuit of national security must be lawful, proportionate to the threat, necessary in the context and designed to be effective and efficient. National security law is the set of rules that ideally guarantees these standards.

Pour ce qui est des modifications spécifiques, je propose que les activités de réduction de la menace du SCRS soient légèrement modifiées. J'aimerais discuter avec vous de mes suggestions à cet égard. Encore une fois, toute activité de réduction de la menace devrait être examinée périodiquement par l'OSSNR et faire l'objet de rapports au comité parlementaire national.

Pour conclure, je propose que la procédure qui figure dans la Loi sur la sûreté des déplacements aériens, comme vous en avez discuté avec l'ACLC, inclue des avocats spéciaux pour représenter les particuliers. Pour répondre à l'avance à la question des sénateurs, il y a une importante distinction à faire entre un intervenant désintéressé et un avocat spécial. J'appuie entièrement ce qu'a dit mon collègue, soit qu'un avocat spécial, le cas échéant, devrait être inclus dans l'examen de la Cour fédérale sur la réduction de la menace. Encore une fois, j'insiste sur la grande différence entre un intervenant désintéressé, qui est essentiellement un fonctionnaire de la cour, et un avocat spécial, qui représente les intérêts de la personne visée. Cette distinction n'a pas fait l'objet d'une discussion en profondeur, selon moi.

Il y a d'autres éléments qui interviennent dans ce dont je viens de parler. Je serais heureux d'en parler pendant la période de questions, surtout concernant la suggestion faite par l'Association du Barreau canadien et moi pour que le mécanisme d'examen du commissaire au renseignement passe du caractère raisonnable à des motifs raisonnables. J'espère que nous pourrions discuter des complexités du droit administratif si nous devons le faire. Merci.

**Craig Forcese, professeur, faculté de droit, Université d'Ottawa, à titre personnel :** Permettez-moi de remercier le comité de m'avoir demandé de comparaître à propos du projet de loi C-59 aujourd'hui. C'est toujours un honneur d'être invité à transmettre mes observations à ce comité.

Je vais prendre environ six minutes pour présenter mon évaluation globale du projet de loi C-59, en mettant l'accent sur le besoin pressant de certitude au sein du droit en matière de sécurité nationale. De plus, je soulignerai deux points où, à mon sens, il y a toujours de l'incertitude. Par la suite, si le temps le permet, je dirai quelques mots sur les enjeux à prévoir en droit de la sécurité nationale, sur lesquels un nouveau gouvernement ou un Parlement subséquent pourraient vouloir se pencher.

J'aimerais commencer en disant que j'appuie le projet de loi et que je le considère comme étant le projet en matière de droit de la sécurité nationale le plus important depuis plus d'une génération. Cet examen reflète l'opinion générale voulant que les activités tenues à des fins de sécurité nationale, pour être efficaces, doivent être licites, proportionnelles à la menace, nécessaires dans le contexte et conçues pour être efficaces. Le droit en matière de sécurité nationale est l'ensemble des règles qui garantissent idéalement ces normes.

The greatest single shortcoming in national security law is uncertainty. Uncertainty risks overreaction, as poorly drafted laws facilitate conduct that is disproportionate, unnecessary or inefficient, but it also risks under-reaction as risk-averse agencies fetter themselves with doubts about the true scope of their legal authorities. I believe Bill C-59 generally does a very good job in redressing past uncertainty in current law and in avoiding new uncertainties in the many new powers it accords the security services.

For instance, as others have mentioned, Bill C-59 cures features of existing law that I believe are of doubtful constitutionality, including the present structure of CSIS's threat-reduction powers, the absence of independent oversight of CSE's interception of Canadians' private communications, and the opaque and confusing present drafting of the promotion and advocacy of terrorism offence crime. The amendments to the Security of Canada Information Sharing, now renamed Disclosure, Act also resolve doubts about its operation and reach, and a statutory framework for a redress system for those persons falsely flagged by the no-fly list is long overdue.

I also welcome the proposed National Security and Intelligence Review Agency, a body that finally overcomes serious shortcomings in our present independent review process. The new review body and the proposed new intelligence commissioner have been woven into the new powers in a manner consistent with another important best practice of national security: Trust but verify.

As a result of these changes, including in relation to the authorization regime for CSE's various mandates and the CSIS data set system, there has been concern that the outcome is complexity. Complexity is, however, not for its own sake but responsive to the very different legal, technological and threat environments in which preserving national security now takes place. That complexity is more than equalled in the equivalent laws that exist in, for example, the United States, the United Kingdom and Australia. The alternative to complexity is ambiguity. As I have suggested, ambiguity brings with it serious risk.

I want to end with this. We're all professors and we all find things to pick on, so let me flag two features of the bill where I believe there remains some uncertainty. You will find detailed postings about these issues on a new blog that we have started up under the heading of, "A Blog Called Intrepid."

L'incertitude est la plus grande lacune dans le droit de la sécurité nationale. L'incertitude peut entraîner des réactions excessives, puisque des lois mal rédigées mènent à une conduite disproportionnée, inutile ou inefficace, mais elle peut également mener à un manque de réactivité, puisque les organismes qui présentent une aversion pour le risque doutent de la véritable portée des pouvoirs qui leur sont conférés par la loi. J'estime que le projet de loi C-59 corrige généralement très bien les incertitudes passées de la loi actuelle et évite de nouvelles incertitudes dans les nombreux nouveaux pouvoirs qu'il accorde aux services de sécurité.

À titre d'exemple, comme d'autres l'ont mentionné, le projet de loi C-59 améliore des éléments déjà présents dans la loi, dont la constitutionnalité, selon moi, est douteuse. Cela inclut la structure actuelle des pouvoirs du SCRS en matière de réduction des menaces, l'absence d'un processus de surveillance indépendant pour l'interception des communications privées des Canadiens par le CST et le libellé actuel qui est opaque et confus concernant la défense et la promotion du terrorisme. Les modifications apportées à la Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada, maintenant renommée Loi sur la communication d'information, dissipe les doutes quant à son fonctionnement et sa portée. De plus, un cadre législatif pour le système de dédommagement pour les personnes faussement inscrites sur la liste d'interdiction de vol s'impose depuis longtemps.

Je salue également l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement proposé, une entité qui résout les lacunes sérieuses de notre processus d'examen indépendant actuel. Le nouvel organisme de surveillance et le nouveau commissaire au renseignement proposé ont été intégrés dans les nouveaux pouvoirs et sont conformes à une autre pratique exemplaire importante en matière de sécurité nationale : faites confiance, mais vérifiez.

À la suite de ces changements, notamment au chapitre du régime d'autorisation des divers mandats du CST et du système d'ensemble de données du SCRS, il y a eu quelques préoccupations quant à la complexité du résultat. Toutefois, la complexité n'est pas une fin en soi, mais découle des environnements juridiques, technologiques et de menace très différents dans lesquels s'inscrit aujourd'hui la préservation de la sécurité nationale. Cette complexité est bien plus qu'égalée dans les lois équivalentes qui existent, par exemple, aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie. La solution de rechange à la complexité est l'ambiguïté. Comme je l'ai mentionné, l'ambiguïté entraîne un risque important.

Je veux terminer là-dessus. Nous sommes tous des professeurs et nous trouvons tous des choses à reprocher; laissez-moi donc signaler deux éléments du projet de loi où il y a selon moi encore de l'incertitude. Vous trouverez des publications détaillées à propos de ces problèmes sur un nouveau blogue que nous avons mis sur pied intitulé : A Blog Called Intrepid.

First, as you know, the new CSIS data set regime includes significant checks and balances on the ingestion of Canadian data sets. Those safeguards do not exist for data sets considered publicly available. It will be very important, therefore, that CSIS not over-claim on what is publicly available, a concept that lacks clear definition. At the very least, these proceedings here in Parliament should lay down a clear legislative history on how we are to understand the concept of publicly available data sets.

Second — and I won't belabour this because it was well explained by my colleague Professor West — the CSE Act as presently constituted must be interpreted as obliging compliance with international law when CSE exercises its mandates. As Professor West suggested, that gives rise to uncertainty.

There are things left undone by Bill C-59. It is not for a single bill, it seems to me, to accomplish all these things, but, just to name a few, I would also urge the importance of special advocates in not just no-fly proceedings but also in passport-revocation appeals for some of the reasons that people have been discussing. I believe there should also be additional checks and balances on preventive detention powers, which remain part of the law, lightly modified, in this bill. Renovation of CSIS's creaky foreign intelligence mandate is long overdue. I would add, because it remains a very important central pillar of Canadian national security law, there needs to be a solution to the perennial problem of intelligence to evidence which serves as the most important fetter on accomplishing many of the national security objectives that are front and centre. There is also the perennial problem of going dark — that is, encrypted communications and the question of lawful access. All those issues — certainly the last two — are complex and cannot be drafted on the fly. There is no single, silver-bullet resolution, but they are areas where I believe reasonable and proportionate progress is possible.

In sum, I would say that Bill C-59 is important — I would say vital. In its absence, we will continue to risk a pattern of over- and under-reaction, and that pattern neither protects liberties nor permits the efficient exercise of proportionate powers by the security services. However, national security will remain a moving target, and we must habituate ourselves to regular updates of national security law more frequently than once in a generation to counter the detrimental effects of legal uncertainty.

Tout d'abord, comme vous le savez, le nouveau régime d'ensemble de données du SCRS prévoit d'importants freins et contrepoids pour la mauvaise gestion de ensembles de données canadiens. Ces mesures de protection ne sont pas prévues dans le cas d'ensembles de données qui sont considérés comme étant accessibles au public. Il sera donc très important que le SCRS n'exagère pas quant à ce qu'il affirme être accessible au public, concept dépourvu de définition claire. À tout le moins, les travaux ici au Parlement devraient établir des antécédents législatifs clairs sur la façon dont nous devons comprendre le concept des ensembles de données accessibles au public.

Ensuite — et je ne vais pas m'étendre là-dessus parce que ma collègue, Mme West, l'a très bien expliqué —, la Loi sur le CST, dans son libellé actuel, doit être interprétée comme une obligation pour le CST de se conformer au droit international dans l'exercice de son mandat. Comme Mme West l'a souligné, cela entraîne de l'incertitude.

Certaines choses ont été délaissées par le projet de loi C-59. Un seul projet de loi ne devrait pas, selon moi, tout régler. Cependant, j'insiste également sur l'importance des avocats spéciaux non seulement au chapitre des procédures d'interdiction de vol, mais également dans les appels en matière de révocation de passeport, pour certaines des raisons dont les gens ont parlé. J'estime qu'il devrait aussi y avoir d'autres freins et contrepoids quant aux pouvoirs en matière de détention préventive, qui restent dans la loi, bien que légèrement modifiés dans le cadre de ce projet de loi. La révision du mandat désuet du SCRS relativement au renseignement étranger s'impose depuis longtemps. J'ajouterais, parce que cela demeure un pilier central très important du droit canadien en matière de sécurité nationale, qu'il doit y avoir une solution à l'éternel problème des renseignements en éléments de preuve, problème qui constitue l'obstacle le plus important à la réalisation d'un grand nombre des objectifs de sécurité nationale qui sont à l'avant-plan. Il y a aussi l'éternel problème du concept qu'on appelle « going dark » — il s'agit de communications chiffrées — et la question de l'accès légal. Ce genre de problèmes, surtout les deux derniers, sont complexes et ne peuvent pas être rédigés à la volée. Il n'y a pas de solution miracle, mais il y a des aspects pour lesquels des progrès raisonnables et proportionnés sont possibles.

En résumé, je dirais que le projet de loi C-59 est important et même vital. Sans lui, nous continuerons à risquer de faire preuve de réactions excessives ou d'un manque de réactivité, et cela ne protège pas les libertés ni ne permet l'exercice efficace de pouvoirs proportionnels par les services de sécurité. Cependant, la sécurité nationale sera toujours une cible mobile, et nous devons nous habituer à nous mettre à jour sur le droit en matière de sécurité nationale plus souvent qu'une fois par génération afin de contrer les effets nuisibles de l'incertitude juridique.

My thanks for your interest. I'm happy, of course, to address your questions, whether on my remarks or on other features of this important bill. Thank you.

**The Chair:** Thank you. We will move to questions.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** Thank you to our guests.

My question is for Mr. Nesbitt.

With this bill, a new agency will be created in addition to a commissioner, a judge and a committee of parliamentarians. It worries me to see another agency of parliamentarians joining the other three. In terms of effectiveness, it is safety knowledge and law that are at stake. What does politics have to do with controlling our security agencies, especially since the other three that are already in place already report to the Minister of Public Safety?

We are showing that we can't trust the other three organizations, including a judge. We are setting up an additional control mechanism, and you're telling us that this will prevent mistakes and abuses. I would like to hear what you have to say about that. I am concerned that the bill would establish a fourth oversight body. This will affect the effectiveness of our national security agencies. In short, if there are terrorists listening to us, they will almost be happy to hear that.

[*English*]

**Mr. Nesbitt:** If I understood correctly, we're talking about NSIRA, the national security and intelligence review agency, which is the only new oversight. There's the intelligence commissioner, of course, for CSE, but that's really the only new oversight — or review, I guess, in this case — that I can think of with respect to this bill.

The question is whether we need it. I would say in some ways we already have a poor version of it, which, as you mentioned at the beginning, is the SIRC, which oversees CSIS. The NSIRA would be new, but it would be new as in an expansion of the SIRC, so CSIS wouldn't be getting new oversight, and in fact, arguably they might be getting less in some ways because the NSIRA is going to be spread rather thin. Rather, the new agency will have the opportunity to move beyond just CSIS to look at other organizations.

Let me take a moment, then, to speak to not my experience as a professor but to my experience with government. In almost a decade in government, I would have welcomed this review body. I would have welcomed it not because I think it's going to be

Je vous remercie de votre intérêt. Je serai heureux, bien sûr, de répondre à vos questions, soit par rapport à ma déclaration ou à d'autres éléments de cet important projet de loi. Merci.

**La présidente :** Merci. Nous allons maintenant passer aux questions.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Merci à nos invités.

Ma question s'adresse à M. Nesbitt.

Avec ce projet de loi, on va créer un nouvel organisme qui s'ajoutera à un commissaire, un juge et un comité de parlementaires. Cela m'inquiète de voir un autre organisme de parlementaires qui vient s'ajouter aux trois autres. En matière d'efficacité, c'est la connaissance en matière de sécurité et le droit qui sont en cause. Que vient faire le politique dans le contrôle de nos agences de sécurité, d'autant plus que les trois autres qui sont déjà en place se rapportent déjà au ministre de la Sécurité publique?

Nous montrons que nous ne pouvons pas faire confiance aux trois autres organismes, y compris un juge. On met en place un mécanisme de contrôle supplémentaire, et vous nous dites que cela va éviter de faire des erreurs et de commettre des abus. J'aimerais vous entendre à ce sujet. Je trouve inquiétant que le projet de loi mette en place un quatrième organisme de contrôle. Cela va nuire à l'efficacité de nos organismes de sécurité nationale. Bref, s'il y a des terroristes qui nous écoutent, ils seront presque contents d'entendre cela.

[*Traduction*]

**M. Nesbitt :** Si j'ai bien compris, nous parlons de l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement, de l'OSSNR, qui est l'unique nouvel organisme de surveillance. Il y a le commissaire au renseignement, bien sûr, pour le CST, mais il s'agit réellement du seul nouvel organisme de surveillance — ou d'examen, j'imagine, dans ce cas — qui me vient en tête en ce qui concerne ce projet de loi.

La question est de savoir si nous en avons besoin. Je dirais que, à certains égards, nous en avons déjà une pâle imitation, laquelle, comme vous l'avez mentionné au début, le CSARS, qui supervise le SCRS. L'OSSNR serait nouveau en tant que nouvelle expansion du CSARS, de sorte que le SCRS ne ferait pas l'objet d'une nouvelle surveillance; il pourrait même faire l'objet de moins de surveillance d'une certaine façon, parce que l'OSSNR aura une portée assez vaste. Au contraire, le nouvel office aura la possibilité d'examiner d'autres organisations que le SCRS.

Je vais prendre un moment pour parler non pas de mon expérience en tant que professeur, mais de mon expérience auprès du gouvernement. J'attends cet organisme de surveillance depuis presque une décennie au gouvernement. J'aurais été ravi,

terribly bureaucratic and not because I thought that, when I was working for Foreign Affairs or Justice, we were doing anything wrong, but because I think there are two types of review, efficacy being one of them. That efficacy review will be tremendously important for a bunch of agencies that haven't had that oversight. I would think of it almost like having a boss who can look into some of the details that haven't been examined for a long time.

I would be happy to provide examples otherwise, but I suppose my answer is that I don't see this as a huge administrative burden, although it will be an administrative burden to some employees who are having to respond to some of these details. I see it as good not just for overseeing the agencies and, therefore, the protection of our liberties, et cetera, but for the efficiency of these agencies — that is, to review their conduct and ensure that they're acting professionally and efficaciously, to the best of our ability, that they're bringing forth issues that might not otherwise be brought forward within these very large organizations that don't always have the opportunity to bring forward every little detail with respect to national security that might be relevant. To the extent that answers, I don't know.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** My second question is for Mr. Forcese. What should our allies think of what we're doing in terms of monitoring security agencies?

[*English*]

**Mr. Forcese:** Catching up. In all frankness, we are catching up. In 1984, we were state of the art with the Security Intelligence Review Committee. Its remit has been confined to CSIS. We have the CSE commissioner, whose remit has been confined to the CSE. We have not had expert review that crosses the broad envelope of security intelligence services. That puts us on a very different footing than has existed relatively recently in the U.K., but certainly in relation to the United States, in relation to The Privacy and Civil Liberties Oversight Board, for example. In many respects, we are playing catch-up — and I would add catch-up relative to some of our continental allies. Many of them base their model on SIRC, but the remit of their bodies straddles security agencies in a way that we're only able to do now in Bill C-59, which will extend, as Professor Nesbitt suggested, the scope of review to a subject matter of national security intelligence, not simply to a single agency or handful of agencies.

non pas parce que je pense que ce sera terriblement bureaucratique et non pas parce que je pensais, lorsque je travaillais pour le ministère des Affaires étrangères ou le ministère de la Justice, que nous faisons quelque chose de mal, mais parce que je pense qu'il y a deux types d'examen, dont l'un porte sur l'efficacité. Ce dernier sera très important pour bon nombre d'organismes qui n'ont pas fait l'objet de cette surveillance. Je vois la chose un peu comme le fait d'avoir un patron qui se penche sur des détails qui n'ont pas été examinés depuis un certain temps.

Je serais heureux de fournir des exemples sinon, mais j'imagine que ma réponse, c'est que je ne vois pas la chose comme étant un énorme fardeau administratif, bien que ce le sera pour un certain nombre d'employés qui doivent répondre de quelques-uns de ces détails. Je considère que c'est une bonne chose, non pas seulement pour la surveillance des organismes et, par conséquent, la protection de nos libertés et bien plus, mais pour l'efficacité de ces organismes — examiner leur conduite et s'assurer, au mieux de nos capacités, qu'ils agissent de façon professionnelle et efficace, qu'ils mettent de l'avant des problèmes qui n'auraient pas été soulevés au sein de ces très grosses organisations, qui n'ont pas toujours la possibilité de soulever chaque petit détail pertinent en ce qui a trait à la sécurité nationale. Dans la mesure où cela répond à la question, je ne sais pas.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Ma deuxième question s'adresse à M. Forcese. Que doivent penser nos alliés de ce que nous sommes en train de faire en matière de contrôle des agences de sécurité?

[*Traduction*]

**M. Forcese :** Rattraper le temps perdu. En toute honnêteté, nous rattrapons notre retard. En 1984, nous étions à la fine pointe de la technologie avec le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Son mandat a été limité au SCRS. Nous avons le commissaire du CST, dont le mandat a été limité à cet organisme. Nous n'avons obtenu aucun examen d'expert qui sorte de la vaste enveloppe des services de renseignement de sécurité. Ainsi, nous ne sommes plus du tout sur un pied d'égalité, comme c'était le cas assez récemment, avec le Royaume-Uni, et nous ne sommes certainement pas au niveau des États-Unis, qui ont le Privacy and Civil Liberties Oversight Board, par exemple. À bien des égards, nous tentons de rattraper notre retard, et j'ajouterais que nous rattrapons le retard que nous accusons par rapport à certains de nos alliés continentaux. Un grand nombre d'entre eux fonde leur modèle sur le CSARS, mais le mandat de leur organisme chevauche celui des organismes de sécurité d'une manière qui est seulement permise par le projet de

**Senator Jaffer:** I first want to thank the three of you for the work you've done and the support you've given to the Senate over the years in helping us understand the bills. Over the years, I've really looked forward to hearing from you. Thank you so much.

Any bill is not worth anything if the communities don't trust it, if the communities feel that their interests are not being met. I would like all three of you to speak about racial profiling. Will this bill help with racial profiling, or will it even further the issue of racial profiling? More specifically, I want to ask whether the implementation of the new process in the secure air travel act — that is, the no-fly list — can be monitored by the national security and intelligence review agency to ensure that there is no racial profiling. I would like to start with you, Professor Mendes.

**Mr. Mendes:** Thank you, Senator Jaffer, for the question. I think it is essential, and in a way it addresses the previous question as to why we have so many review agencies. When I was listening to the testimony of the Privacy Commissioner, it became clear to me, for example, that in addition to the expertise of our national security agencies, you needed that oversight to make sure — for example, in terms of the information sharing that we have now given 17 government departments, under SCISA — that there should be a watch-out for things such as racial profiling, and likewise in terms of the no-fly list process we're now putting in place.

Yes, we have had significant amendments, which I strongly support. It is a huge improvement on Bill C-51. But, again, there is the potential that, even within the improved processes, there could be a form of racial profiling. Again, we need the democratic review of the parliamentarians to basically ask questions on that basis from time to time to make sure those things don't happen. That's why we have these different agencies. It's not that we're trying to smother our national security interests, but we're trying to protect the fundamental democratic values and interests that Canadians have as a community.

loi C-59, lequel étendra — comme l'a mentionné M. Nesbitt — la portée de l'examen à la question du renseignement de sécurité nationale, au lieu de la limiter à un seul organisme ou à une poignée d'organismes.

**La sénatrice Jaffer :** Je veux d'abord vous remercier tous les trois du travail que vous faites et du soutien que vous avez offert au Sénat au fil des ans, en nous aidant à comprendre les projets de loi. J'ai toujours vraiment hâte d'entendre vos témoignages. Merci infiniment.

Un projet de loi ne vaut rien si les communautés ne lui font pas confiance, si elles ont l'impression que leurs intérêts ne sont pas pris en compte. Je voudrais que vous me parliez tous les trois du profilage racial. Le projet de loi sera-t-il utile à cet égard, ou bien empirera-t-il même le problème du profilage racial? Plus précisément, je veux vous demander si la mise en œuvre du nouveau processus prévu dans la Loi sur la sûreté des déplacements aériens — c'est-à-dire la liste d'interdiction de vol — pourra être supervisée par l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement afin que l'on puisse s'assurer qu'il n'y a aucun profilage racial. Je voudrais commencer par vous, monsieur Mendes.

**M. Mendes :** Sénatrice Jaffer, je vous remercie de poser la question. Je pense que c'est essentiel et, d'une certaine manière, cela répond à la question précédente concernant les raisons pour lesquelles nous avons un si grand nombre d'organismes d'examen. Quand j'écoutais le témoignage du commissaire à la protection de la vie privée, il m'est apparu comme une évidence, par exemple, qu'en plus de l'expertise de nos organismes de sécurité nationale, nous avons besoin de cette surveillance pour nous assurer — par exemple en ce qui a trait aux droits en matière d'échange de renseignements qui ont été octroyés à 17 organismes gouvernementaux, sous le régime de la LCISC — qu'une surveillance est exercée à l'égard de choses comme le profilage racial, de même qu'en ce qui concerne le processus relatif à la liste d'interdiction de vol que nous mettons maintenant en place.

Oui, nous avons apporté des amendements importants, que j'appuie fermement. Il s'agit d'une énorme amélioration du projet de loi C-51. Cependant, encore une fois, il est possible que, même dans les processus améliorés, il puisse y avoir une forme de profilage racial. Encore là, nous avons besoin de l'examen démocratique des parlementaires, essentiellement afin que des questions soient posées pour cette raison, de temps à autre, et que nous puissions nous assurer que ces choses ne se produisent pas. Voilà pourquoi nous avons ces divers organismes. Ce n'est pas que nous tentions d'étouffer nos intérêts en matière de sécurité nationale; nous tentons plutôt de protéger les valeurs démocratiques fondamentales et les intérêts qu'ont les Canadiens en tant que collectivité.

**Mr. Forcese:** I would agree with that. I think ultimately it comes down to the phrase I used in my presentation: Trust, but verify. If we don't have bodies that are sufficiently equipped to provide that verification role, then of course we're dependent on the trust. As you've suggested, where trust is impaired, there is ultimately no solution. Enhancing the capacity of our review bodies to work across the ambit of the security services, whether in the form of expert review like NSIRA or, now, the quite well-developed National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians, which is focusing on questions, as Professor Nesbitt suggested, of efficacy and asking questions that perhaps might not occur to a more expert body, pooling those activities — yes, coordinating them, as Professor Mendes suggested — I think creates the prospect of enhanced review that is not redundant but captures all aspects of subject matters that might concern Canadians.

**Mr. Nesbitt:** I don't have much to add. I concur with my colleagues.

**Senator Oh:** Thank you, witnesses, for being here. I have a question for you all. The former director of CSIS, Richard Fadden, testified before the house committee and expressed some serious concerns about the vital role that the intelligence commissioner will have in relation to certain CSIS and CSE activities. I quote what he said:

. . . you will have the agencies, the public safety department, the Department of Justice, the minister, and then an appointed official, who may or may not know anything about national security, determine in the final analysis whether in these variety of activities they can move forward.

He said that:

. . . surely “reasonableness” should be the domain of ministers and of the officials for whom they are responsible.

I need your comments or any concerns that you might have.

**Mr. Forcese:** I would agree with Mr. Fadden in relation to the CSE mandates on active and defensive cyber. That was an issue that was addressed by my colleague Professor West.

I would not agree with Mr. Fadden in relation to CSE's foreign intelligence and cyber security mandates. When CSE engages in foreign intelligence and cyber security, they will, however inadvertently, be collecting information in which Canadians have a reasonable expectation of privacy, including private communications, just by virtue of the nature of the

**M. Forcese :** Je souscrirais à cette opinion. Je pense que, en fin de compte, cela se résume à la phrase que j'ai utilisée dans mon exposé : faire confiance, mais vérifier. Si nos organismes ne sont pas assez équipés pour jouer ce rôle de vérification, bien entendu, nous dépendons de la confiance. Comme vous l'avez laissé entendre, si la confiance est ébranlée, au bout du compte, il n'y a pas de solution. Le renforcement des capacités de nos organismes de surveillance afin qu'ils puissent travailler par-delà le cadre des services de sécurité, que ce soit sous la forme d'un examen mené par des experts, comme ceux de l'OSSNR ou du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement, lequel est maintenant très bien établi, qui se concentre — comme l'a mentionné M. Nesbitt — sur l'efficacité et dans le cadre duquel on pose des questions auxquelles ne penserait peut-être pas un organisme plus spécialisé... Le fait de mettre en commun ces activités, de les coordonner, comme l'a proposé M. Mendes, crée, selon moi, la perspective d'un examen amélioré qui n'est pas redondant, mais qui englobe tous les aspects pouvant préoccuper les Canadiens.

**M. Nesbitt :** Je n'ai pas grand-chose à ajouter. Je souscris à l'opinion de mes collègues.

**Le sénateur Oh :** Je remercie les témoins de leur présence. J'ai une question qui s'adresse à vous tous. L'ancien directeur du SCRS, Richard Fadden, a témoigné devant le comité de la Chambre des communes et exprimé de graves préoccupations au sujet du rôle crucial que jouera le commissaire au renseignement relativement à certaines activités du SCRS et du CST. Je cite les propos qu'il a tenus :

[...] ce sont les agences, le ministère de la Sécurité publique, le ministère de la Justice, le ministre et un représentant nommé, qui peut ne rien savoir de la sécurité nationale, qui détermineront en fin de compte s'ils peuvent aller de l'avant pour ces diverses activités.

Il a affirmé que :

[...] assurément le « caractère raisonnable » devrait s'inscrire dans les responsabilités des ministres et des fonctionnaires qui relèvent d'eux.

J'ai besoin de connaître vos commentaires ou toute préoccupation que vous pourriez avoir.

**M. Forcese :** Je souscrirais à l'opinion de M. Fadden en ce qui concerne les mandats du CST à l'égard des cyberopérations actives et défensives. Il s'agit d'une question qui a été abordée par ma collègue, Mme West.

Je ne suis pas d'accord avec M. Fadden en ce qui concerne les mandats relatifs à la cybersécurité et au renseignement étranger du CST. S'il s'occupe de renseignement étranger et de cybersécurité, il peut, bien que, par inadvertance, recueillir des renseignements à l'égard desquels les Canadiens ont une attente raisonnable en matière de protection de la vie privée, notamment

globalized telecommunication system. In those circumstances, we have an executive body of government — the CSE — collecting, without warrant, information that in every other circumstance has to be authorized by a judge.

The inclusion of an intelligence commissioner puts in place a proxy approval system not like a warrant per se because a warrant doesn't really work very well when you are talking about inadvertent collection, but at least there is an independent in advance oversight by a quasi-judicial officer. That's what makes the foreign intelligence and cyber security mandates of CSE constitutional. In its absence, that collection is, I believe, unconstitutional, and that is why CSE has been sued on constitutional grounds in Federal Court. So I believe it to be a cure to a constitutional problem.

I also would add that if I were the minister, I would take some comfort from the fact that an arm's-length agency was vetting the approvals I gave in part because, in my minister's office, I am asked now to approve very technical requirements from CSE. It would be helpful to have an independent officer with an adequate staff looking over my shoulder. I think it enhances the comfort level of ministers. I'll end there.

**Mr. Mendes:** I can follow up my colleague, with whom I completely agree, with a specific situation that suddenly was experienced in the United States and I think in part was also experienced in Canada. For example, you may have publicly available information that is not really publicly available information. You have, for example, the Cambridge Analytica situation where data was taken from Facebook without the knowledge of many of the participants in the Facebook analysis and then became part of a political campaign in the United States. Apparently there was one Canadian company involved in this. I've forgotten the name of it. That shows you why, when you have the potential for so-called public information actually involving such things as private information taken from Facebook, you need, in addition to the minister having an analysis of the situation, the intelligence commissioner being able to provide some expert analysis to make sure that those sort of things don't happen here in Canada. So that's a specific type of situation.

**Mr. Nesbitt:** I would concur with my colleagues as well.

**Senator McIntyre:** Thank you for your presentations, gentlemen. I have a couple of short questions.

In the last 40 years, the country has had at least four commissions of inquiry looking into Canada's national security. McDonald, O'Connor, Major, Iacobucci. My question is how

les communications privées, simplement en raison de la nature du système de télécommunication mondialisé. Dans ces situations, un organisme gouvernemental exécutif — le CST — recueille, sans mandat, des renseignements dont l'acquisition, dans toutes les autres situations, doit être autorisée par un juge.

L'inclusion d'un commissaire au renseignement met en place un système d'approbation par procuration qui n'est pas comme un mandat en soi, car un mandat ne fonctionne pas très bien lorsqu'il est question de collecte par inadvertance, mais, au moins, une surveillance indépendante est assurée à l'avance par un agent quasi judiciaire. Voilà ce qui rend les mandats en matière de renseignement étranger et de cybersécurité du CST constitutionnels. Sinon, je crois que la collecte de ces renseignements est inconstitutionnelle, et c'est pourquoi le CST a été poursuivi pour des motifs constitutionnels devant la Cour fédérale. Alors, je crois qu'il s'agit d'un remède au problème constitutionnel.

J'ajouterais également que, si j'étais le ministre, je tirerais un certain réconfort du fait qu'un organisme indépendant contrôlerait les approbations que je donne, en partie parce que, dans mon cabinet, on me demanderait désormais d'approuver des demandes très techniques du CST. Il serait utile qu'un agent indépendant et du personnel compétent surveillent mes arrières. Selon moi, c'est rassurant pour les ministres. Je m'arrêterai là.

**M. Mendes :** Je peux donner suite aux commentaires formulés par mon collègue, avec qui je suis entièrement d'accord, en mentionnant une situation précise qui a été vécue soudainement aux États-Unis et qui, je pense, a également été vécue en partie au Canada. Par exemple, il peut y avoir de l'information accessible au public qui n'en est pas vraiment. Mentionnons, en guise d'exemple, la situation de Cambridge Analytica, où des données ont été recueillies auprès de Facebook sans qu'un grand nombre des participants à l'analyse de Facebook le sachent, lesquelles ont ensuite été utilisées dans le cadre d'une campagne politique aux États-Unis. Il semble qu'une entreprise canadienne ait été impliquée dans cette affaire. J'ai oublié son nom. Voilà qui montre pourquoi, quand il est possible que des renseignements soi-disant publics comprennent des choses comme des renseignements personnels tirés de Facebook, il faut, en plus d'une analyse de la situation faite par le ministre, que le commissaire au renseignement soit en mesure de fournir une certaine analyse d'expert pour garantir que ce genre de situation ne se produit pas ici, au Canada. Alors, il s'agit d'un type de situation précis.

**M. Nesbitt :** Je suis d'accord avec mes collègues, moi aussi.

**Le sénateur McIntyre :** Messieurs, je vous remercie de vos exposés. J'ai deux ou trois courtes questions à poser.

Au cours des 40 dernières années, le pays a tenu au moins quatre commissions d'enquête chargées de se pencher sur la sécurité nationale du Canada : McDonald, O'Connor, Major et

and to what extent Bill C-59 incorporates the recommendations of those commissions of inquiry. Short answers.

**Mr. Mendes:** I'll try to give a short answer but it's difficult for me because I happened to know Justice McDonald when he was going through his examination, which dates me. I think if you look at the progress from what happened with the situation with the McDonald Commission and the issues relating to the RCMP, you should also add, for example, the fact of the dysfunction that happened with the Air India bombing, which actually then created a desire to move forward on that, and then you had the very disturbing episodes that happened with Maher Arar and more recently with the three Arab men who were detained in Egypt and in Syria where there was evidence that even if we want to focus on our national security, things can go dramatically wrong.

For that reason, you start seeing the desire by not just governments but Canadians in general, especially after the Maher Arar situation, to want to come in and put in place a form of review and monitoring that will prevent that, because we as Canadians value the fact that we cannot impose that type of activity on our very multicultural and diverse and inclusive population. So that's the reason why. I see that starting with Air India, the largest terrorist incident this country has faced, leading up even to the more recent events, which then deal with a new situation such as the mosque killing in Quebec City. I see Canada as trying to, as much as possible, respond democratically and caring about our fundamental values in this situation, and that I think is reflected in Bill C-59.

**Senator McIntyre:** Mr. Nesbitt, Senator Dagenais spoke about the role of the intelligence commissioner, and in your opening statement, you had concerns regarding the Federal Court. I'm trying to join the two pieces together. My question is this: Would the proposed intelligence commissioner's decisions be subject to review by the Federal Court and, if so, would it be necessary to amend the Federal Courts Act to provide explicit authorization for review by the Federal Court of decisions by the proposed intelligence commissioner?

**Mr. Nesbitt:** I'm not an expert on administrative law. I'll pass this one off to my two colleagues, who are, if that's okay.

**Mr. Forcese:** One struggles at all times to be an expert in administrative law. The short answer is yes, the intelligence commissioner would be subject to judicial review under the Federal Courts Act, and no, it would not require any additional

Iacobucci. Ma question est la suivante : comment et dans quelle mesure le projet de loi C-59 intègre-t-il les recommandations de ces commissions d'enquête? Tenez-vous-en à de courtes réponses.

**M. Mendes :** Je vais tenter de donner une réponse courte, mais c'est difficile pour moi parce que je connaissais le juge McDonald quand il effectuait son examen, ce qui ne me rajeunit pas. Je pense que, si on regarde les progrès qui ont été réalisés depuis ce qui est arrivé dans le cas de la commission McDonald et des problèmes liés à la GRC, on devrait également ajouter, par exemple, la déficience relevée dans le cas de l'attentat à la bombe sur le vol d'Air India, qui a ensuite suscité un désir d'aller de l'avant à cet égard, puis il y a eu les épisodes très perturbants liés au cas de Maher Arar et, plus récemment, à celui des trois hommes arabes détenus en Égypte et en Syrie, lesquels ont montré que même si nous voulons nous concentrer sur notre sécurité nationale, les choses peuvent très mal tourner.

C'est pourquoi on commence à observer, pas seulement chez les gouvernements, mais aussi chez les Canadiens, en général — surtout après la situation de Maher Arar —, le désir d'intervenir et de mettre en place une forme d'examen et de surveillance qui empêcheront ces situations de se produire, parce que nous, en tant que Canadiens, accordons de la valeur au fait que nous ne pouvons pas imposer ce type d'activité à notre population très multiculturelle, diversifiée et inclusive. Alors, il s'agit là de la raison. Je considère que cela a commencé lors de l'attentat d'Air India, le plus important acte de terrorisme auquel le pays a fait face, et nous amène même aux événements récents — aux nouvelles situations —, comme la tuerie de la mosquée de Québec. Je considère que le Canada tente, dans la mesure du possible, de réagir de façon démocratique et de prendre soin de nos valeurs fondamentales dans cette situation, et je pense que cela se reflète dans le projet de loi C-59.

**Le sénateur McIntyre :** Monsieur Nesbitt, le sénateur Dagenais a évoqué le rôle du commissaire au renseignement, et, dans votre déclaration préliminaire, vous avez soulevé des préoccupations concernant la Cour fédérale. J'essaie de faire le lien entre les deux. Ma question est la suivante : les décisions du commissaire au renseignement proposé seraient-elles soumises à l'examen de la Cour fédérale, et, le cas échéant, serait-il nécessaire que l'on modifie la Loi sur les Cours fédérales afin de prévoir une autorisation explicite accordée à la Cour fédérale d'examiner les décisions prises par le commissaire au renseignement proposé?

**M. Nesbitt :** Je ne suis pas expert en droit administratif. Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, je laisserai mes deux collègues, qui le sont, répondre à la question.

**M. Forcese :** Être un expert en droit administratif est une lutte de tous les instants. La réponse courte, c'est oui, le commissaire au renseignement ferait l'objet de contrôles judiciaires au titre de la Loi sur les Cours fédérales, et non, cette loi ne nécessiterait

amendment because, under the definition of federal board, tribunal or other commission, the intelligence commissioner would fall within the existing jurisdiction of the Federal Court.

I would add that one of the reasons why the intelligence commissioner is anticipated as being a retired rather than a supernumerary judge is to avoid the awkward prospect of a supernumerary Federal Court judge serving as intelligence commissioner and then being reviewable in the same court. That's one of the reasons why there is a focus on a retired judge as opposed to a still sitting judge.

**Senator McIntyre:** Mr. Forcese, you spoke a while ago about metadata. The government takes the position that metadata are not private information and therefore that collecting it without a warrant is legal. According to the government, with no requirement to seek ministerial authorization, there would be no oversight of these activities by the proposed intelligence commissioner. My question is this: In your view, what would be the circumstances under which CSE would be required to seek ministerial authorization to conduct foreign intelligence collection and cyber security activities?

**Mr. Forcese:** Thank you very much for the question. It's an important question because the prospect of oversight by both the minister and the intelligence commissioner is only triggered in circumstances where now either an act of Parliament would otherwise be violated or the reasonable expectation of privacy of a Canadian would be at stake, and that was amended in the Commons.

An unequivocal example would be a circumstance where the CSE activity might, however inadvertently, collect a private communication, which could be a content-rich communication. I would argue that the concept of reasonable expectation of privacy, post-Supreme Court jurisprudence — and my colleagues would I'm sure be able to amplify that — since cases like *Spencer* and *Marakah* and others, now includes what we would colloquially call metadata, at least in the right circumstance. It may not be all metadata. But a substantial amount of what we would have once considered not to trigger reasonable expectation of privacy now does because of the nature of communications. So I would assume that, properly applied, the trigger requiring that intercepts that might implicate reasonable expectation of privacy, those activities would be steered through the ministerial authorization process and thereafter through to consideration by the intelligence commissioner. I think there is enough structure in the act that does that now.

aucune modification supplémentaire, puisque, conformément à la définition du terme « office fédéral », le commissaire au renseignement relèverait de la compétence actuelle de la Cour fédérale.

J'ajouterais que l'une des raisons pour lesquelles on prévoit que le commissaire au renseignement sera un juge à la retraite plutôt qu'un juge surnuméraire est que l'on veut éviter la perspective embarrassante qu'un juge surnuméraire de la Cour fédérale exerce les fonctions de commissaire au renseignement, puis qu'il fasse l'objet d'un contrôle par la même cour. C'est une des raisons pour lesquelles on met l'accent sur un juge à la retraite plutôt que sur un juge qui exerce encore.

**Le sénateur McIntyre :** Monsieur Forcese, il y a un certain temps, vous avez abordé les métadonnées. Le gouvernement a adopté la position selon laquelle les métadonnées ne sont pas des renseignements confidentiels et que, par conséquent, il est légal de les recueillir sans mandat. Selon le gouvernement, si l'obtention d'une autorisation ministérielle n'était pas exigée, il n'y aurait aucune surveillance de ces activités par le commissaire au renseignement proposé. Ma question est la suivante : à votre avis, dans quelles circonstances le CST serait-il tenu d'obtenir une autorisation ministérielle pour procéder à la collecte de renseignements étrangers et mener des activités relatives à la cybersécurité?

**M. Forcese :** Merci infiniment de poser la question. Elle est importante parce que la surveillance assurée à la fois par le ministre et par le commissaire au renseignement n'est déclenchée que dans les situations où une loi du Parlement serait autrement enfreinte, ou bien lorsque l'attente raisonnable d'un Canadien en matière de protection de sa vie privée est en cause, et cette disposition a été modifiée à la Chambre des communes.

Une situation où l'activité du CST pourrait, bien que par inadvertance, entraîner la collecte d'une communication confidentielle, laquelle pourrait être riche en contenu, serait un exemple clair. Je ferais valoir que la notion d'attente raisonnable en matière de protection de la vie privée, selon la jurisprudence de la Cour suprême et depuis des arrêts comme *Spencer*, *Marakah* et d'autres — et mes collègues confirmeraient cette affirmation, j'en suis certain —, comprend maintenant ce que nous appellerions familièrement des métadonnées, du moins, dans les bonnes circonstances. Ce ne sont peut-être pas toutes les métadonnées, mais une part importante de ce que nous ne considérons autrefois pas comme un déclencheur d'attente raisonnable en matière de protection de la vie privée est maintenant considéré comme tel en raison de la nature des communications. Alors, je présume que, si la loi est appliquée adéquatement, l'interception de ces renseignements pourrait déclencher une attente raisonnable en matière de protection de la vie privée. Ces activités seraient menées dans le cadre du processus d'autorisation ministérielle et, après, seraient soumises à l'étude du commissaire au renseignement. Je pense que le projet de loi prévoit une structure suffisante qui a déjà cet effet.

**Senator McIntyre:** If the CSE information collection was limited to metadata alone, would it be required to seek a ministerial authorization?

**Mr. Forcese:** If that metadata implicated reasonable expectations of privacy, yes. One of the reasons we don't see an emphatic requirement that invokes metadata is we don't want to stale date the statute. Technology changes. If we put in a definition of metadata and the world changes in terms of the technology we all use, then we have a problem: a mismatch between technology and the way we live our lives. Instead, the decision was made to put in place a legal test — reasonable expectation of privacy — that will morph according to the technologies of the day. Obviously, it will be dependent on good faith and rules of what triggers reasonable expectation of privacy by the Department of Justice and those who advise CSE, but I'm much more content with the model that exists now in the amended version of Bill C-59 than the one first tabled on first reading in the House of Commons.

**Mr. Mendes:** I agree with my colleague on the metadata thing. I want to add that the key ruling in the *Spencer* decision, in a way, muddied the waters by saying yes, but it's subject to exigent situations and subject to what it called a reasonable law, so therefore one could argue that Bill C-59 is that reasonable law. For that reason, we don't have to worry as much on some of the trickier issues dealing with metadata, I think.

**Senator McPhedran:** I want to invite all panellists to respond as they wish. This is addressing what Professor Forcese I think referred to as an intelligence to evidence conundrum in our country. I wanted to ask for commentary on rating this bill. Are amendments needed to this bill to address the intelligence evidence problem, or are we already looking at a solution when we know that we can have parallel investigations by both the RCMP and CSIS?

**Mr. Forcese:** I agree with you that intelligence to evidence is the great unsolved dilemma in Canadian national security law and practice. It seems to me it's the impediment in terms of successful use of the criminal law tools in which Parliament has invested a lot of effort and time. I'm not sure that this is the vessel for doing so because it is a conundrum that raises not just legal issues but also operational issues. There are efforts afoot, and I would hope that those discussions continue. I would encourage this committee to take a watching brief on this to solve intelligence to evidence in a way that grapples not just with

**Le sénateur McIntyre :** Si la collecte de renseignements par le CST était limitée aux métadonnées seulement, serait-il tenu d'obtenir une autorisation ministérielle?

**M. Forcese :** Si ces métadonnées s'assortissaient d'attentes raisonnables en matière de protection de la vie privée, oui. L'une des raisons pour lesquelles nous ne voyons pas d'exigences catégoriques en ce qui concerne les métadonnées, c'est que nous ne voulons pas rendre la loi désuète. La technologie change. Si nous établissons une définition du terme « métadonnée » et que le monde change sur le plan de la technologie que nous utilisons tous, nous aurons un problème : un décalage entre la technologie et la façon dont nous vivons notre vie. On a plutôt décidé de mettre en place un critère juridique — l'attente raisonnable en matière de protection de la vie privée — qui se transformera en fonction des technologies du jour. Évidemment, il appartiendra au ministère de la Justice et aux personnes qui conseillent le CST d'être de bonne foi et d'établir les règles concernant ce qui déclenche une attente raisonnable en matière de protection de la vie privée, mais je suis bien plus satisfait du modèle qui est actuellement prévu dans la version modifiée du projet de loi C-59 que de celui qui avait été proposé au départ lors de la première lecture à la Chambre des communes.

**M. Mendes :** Je souscris à l'opinion de mon collègue concernant la question des métadonnées. Je veux ajouter que le jugement clé dans l'arrêt *Spencer* a brouillé les cartes, d'une certaine manière, en disant oui, mais c'est sous réserve de situations contraignantes et de ce que la Cour suprême a appelé une loi qui n'a rien d'abusif, alors, par conséquent, on pourrait faire valoir que le projet de loi C-59 est cette loi qui n'a rien d'abusif. Voilà pourquoi nous n'avons pas tellement à nous inquiéter au sujet de certaines des questions épineuses qui sont liées aux métadonnées, selon moi.

**La sénatrice McPhedran :** Je veux inviter tous les témoins à répondre s'ils le souhaitent. J'aborderai ce que je pense que M. Forcese a qualifié d'épineux problème le renseignement à déposer en preuve dans notre pays. Je voulais vous demander de formuler des commentaires sur l'évaluation du projet de loi. A-t-on besoin d'y apporter des amendements afin de régler le problème de la conversion du renseignement en preuve, ou bien envisageons-nous déjà une solution, puisque nous savons que des enquêtes parallèles peuvent être menées par la GRC et par le SCRS?

**M. Forcese :** Je suis d'accord avec vous sur le fait que le renseignement à déposer en preuve est le grand dilemme non résolu en ce qui concerne le droit canadien sur la sécurité nationale et la pratique connexe. Il me semble qu'il s'agit de l'obstacle qui empêche une utilisation réussie des outils du droit pénal auxquels le Parlement a consacré beaucoup d'effort et de temps. Je ne suis pas certain qu'il s'agisse du bon véhicule pour le faire, car il s'agit d'un problème qui soulève non seulement des questions juridiques, mais aussi des questions opérationnelles. Des efforts sont en cours, et j'espère que ces

the legal issues but also with the operational cultural issues. Once you address some of the operational issues, it seems to me that provides a road map as to what is left that has to be solved in law. I know there are ongoing conversations about that. It's not something that could be drafted on the fly in this bill. This is already a mammoth bill. My plea at the end of my presentation, as you may recall, is to get into the habit of regular national security law bills so that we don't end up with sweeping omnibus bills every generation or so dealing with all sorts of accrued problems.

**Mr. Nesbitt:** I would agree. It's a huge problem and therefore requires a rather large, long and complicated solution. I think it's a separate process. We're about 20 years now from September 11 and the subsequent passing of our criminal laws in this area. It might be a good opportunity to look at how they are working as well in the context of intelligence to evidence. But maybe I can say I hope to see you in four years to discuss those issues.

**Mr. Mendes:** I have spoken to a few judges who are basically having their own problems in this area. If they can't handle it, I don't think we can as yet. We have to figure out ways in which we can start addressing this issue, but it's a huge problem.

**Senator McPhedran:** Thank you.

**Senator Gold:** Before I ask my question, I can't resist using this as a bridge because, in all seriousness, this is a large issue, and it's something that in the next Parliament this committee might consider taking up as a study and providing assistance, if assistance would be welcome, for those who are already engaged in trying to solve this issue, so I table that.

This is a question for all of you. Professor Forcese mentioned that uncertainty has negative consequences for national security, and that would include constitutional uncertainty. You mentioned in your remarks a number of areas where you thought Bill C-59 cures, I think was the term you used, features of the existing law that were problematic. We will have other panels after you, so would you comment on at least two areas? One is the disruption powers of CSIS. Professor Nesbitt suggested that your three fixes would cure what you think is a constitutional problem. I wouldn't mind hearing whether your colleagues agree with you on that. More generally, from the perspective of the current law, what are the constitutional problems that exist in the

discussions se poursuivront. J'encouragerais le comité à garder l'œil là-dessus afin de régler le problème de la conversion du renseignement en preuve d'une manière qui répond non seulement aux questions juridiques, mais aussi à celles qui touchent la culture opérationnelle. Une fois qu'on aura réglé certaines de ces questions, il me semble que cela fournira une feuille de route quant à ce qu'il reste à régler. Je sais qu'on tient actuellement des conversations à ce sujet. Ce n'est pas quelque chose qui pourrait être inscrit à la hâte dans le projet de loi. Il est déjà colossal. Vous vous rappelez peut-être que je vous ai imploré, à la fin de mon exposé, de prendre l'habitude d'adopter régulièrement des projets de loi sur la sécurité nationale afin que nous ne nous retrouvions pas avec des projets de loi omnibus radicaux à plus ou moins toutes les générations pour régler toutes sortes de problèmes cumulatifs.

**M. Nesbitt :** Je suis d'accord. C'est un énorme problème; par conséquent, il requiert une solution assez importante, longue et complexe. Je pense qu'il s'agit d'un processus distinct. Cela fera bientôt 20 ans que les attentats du 11 septembre ont eu lieu et que nous avons adopté par la suite nos dispositions pénales dans ce domaine. Ce pourrait également être une bonne occasion d'examiner leur fonctionnement ainsi que dans le contexte de la conversion du renseignement en preuve. Je peux peut-être toutefois mentionner que j'espère vous revoir dans quatre ans afin de discuter de ces enjeux.

**M. Mendes :** J'ai parlé à quelques juges qui affirment essentiellement avoir leurs propres problèmes dans ce domaine. S'ils ne peuvent pas régler ces questions, je ne pense pas que nous puissions le faire encore. Nous devons trouver des moyens qui nous permettront de commencer à aborder ce problème, mais il est énorme.

**La sénatrice McPhedran :** Merci.

**Le sénateur Gold :** Avant de poser ma question, je ne peux pas m'empêcher d'utiliser cette conversation pour faire le pont, parce que, en toute sincérité, il s'agit d'un gros problème, que le comité pourrait, dans la prochaine législature, envisager d'étudier et à l'égard duquel il pourrait fournir de l'aide, si cette aide est la bienvenue, aux personnes qui sont déjà en train de tenter de le régler, alors je propose la tenue de cette étude.

Cette question s'adresse à vous tous. M. Forcese a mentionné que l'incertitude a des conséquences négatives pour la sécurité nationale, et cela comprend l'incertitude constitutionnelle. Dans votre déclaration, vous avez mentionné un certain nombre d'aspects où vous pensiez que le projet de loi C-59 améliore — je pense que c'est le terme que vous avez employé — des éléments de la loi actuelle qui étaient problématiques. Nous accueillerons d'autres groupes de témoins après vous, alors voudriez-vous formuler un commentaire sur au moins deux aspects? L'un est la perturbation des pouvoirs du SCRS. M. Nesbitt a laissé entendre que vos trois correctifs régleraient ce que vous pensez être un problème constitutionnel. J'aimerais

current law vis-à-vis the disruption powers added in 2015? And the other one is the advocacy of terrorism in general. There has been a lot of activity around that issue in the e-mail sphere, and we'll have witnesses on that later today. I would like to hear you comment on those two areas and any others you have in mind.

**Mr. Mendes:** In terms of the threat reduction, another reason why I think passing this bill is absolutely crucial is because if we stay with Bill C-51, I am positive, and I think my friend said so expressly, that it would eventually be struck down under the Constitution. Think about the consequences of that happening if we were to just not do anything and this bill failed.

However, adding the list of actions that are permitted under the threat reduction power doesn't resolve it completely because, yes, as my colleague just said, there are still potential constitutional violations in that. However, given the fact that there is the potential eventually, in my view, that people will see the light in bringing on a special advocate, I have a feeling that that could remedy it. I don't think *amicus curiae* is going to be enough. Finally, however, I think the judges will find ways to start making what is called in terms of remedies, which they have the ability to do, what is called a supervisory order where they can still keep abreast of what is actually happening with that. For that reason, it's absolutely critical to bring in the democratic review function, to have NSIRA studying the use of these warrants carefully and presenting some of the findings to the parliamentary committee so that you have a constant expert monitoring and then a constant democratic monitoring of this powerful and suspect power unless it is done carefully and coherently.

One final amendment is in my brief that I would suggest. There is this one sentence that says that the director or employee may seek a warrant to go to the Federal Court. At minimum, you should strike out the "may" and put "shall." In other words, no potential activity can be done or contemplated to be done if it involves a potential Charter violation, and that triggers a mandatory warrant appeal to the courts. It's in my brief. You may want to look at it carefully.

**Mr. Forcese:** I agree with Professor Mendes and the two-stage amendments they made here. On the one hand, a closed and enumerated list of powers that can be authorized by the Federal Court that amount to threat reduction in

bien entendre l'avis de vos collègues pour savoir s'ils sont d'accord avec vous à ce sujet. De façon plus générale, du point de vue du droit actuel, quels sont les problèmes constitutionnels qui se posent par rapport à la perturbation des pouvoirs ajoutés en 2015? L'autre aspect, c'est la préconisation du terrorisme en général. Il y a eu beaucoup d'activité relativement à ce problème dans le domaine du courriel, et nous entendrons des témoins à ce sujet plus tard, aujourd'hui. Je voudrais vous entendre commenter ces deux aspects et tout autre que vous avez à l'esprit.

**M. Mendes :** En ce qui concerne la réduction des menaces, une autre raison pour laquelle je pense que l'adoption du projet de loi est absolument cruciale, c'est que, si nous restons sous le régime du projet de loi C-51, je suis persuadé — et je pense que mon ami l'a affirmé expressément — qu'il finirait par être invalidé au titre de la Constitution. Imaginez les conséquences d'un tel événement, si nous nous contentions de ne rien faire et que ce projet de loi échouait.

Toutefois, l'ajout de la liste de mesures qui sont permises au titre du pouvoir de réduction de la menace ne règle pas le problème entièrement parce que, oui, comme mon collègue vient tout juste de le mentionner, cette disposition contient encore des violations potentielles de la Constitution. Cependant, comme il est possible, à mon avis, que les gens finissent par voir la lumière en faisant intervenir un avocat spécial, j'ai l'impression que cela pourrait régler la question. Je ne pense pas qu'un intervenant désintéressé suffira. Enfin, toutefois, je pense que les juges trouveront des moyens de commencer à rendre ce qu'on appelle en matière de recours une ordonnance de surveillance. Ils ont la capacité de le faire, et cela leur permettra de continuer à suivre l'évolution de la situation à cet égard. C'est pourquoi il est absolument crucial que l'on fasse intervenir la fonction d'examen démocratique et que l'OSSNR étudie attentivement le recours à ces mandats et présente certaines des conclusions au comité parlementaire afin que vous ayez une surveillance constante par des experts, puis une surveillance démocratique constante de ce pouvoir puissant et suspect, à moins que ce soit fait de façon soigneuse et cohérente.

Un dernier amendement que je proposerais figure dans mon mémoire. Il contient une phrase indiquant que le directeur ou l'employé pourrait obtenir un mandat afin de se rendre devant la Cour fédérale. Vous devriez au moins prévoir que c'est ce qu'il doit faire, et non ce qu'il peut faire. Autrement dit, aucune activité potentielle ne peut être menée ou envisagée si elle est associée à une violation potentielle de la Charte, et cela déclenche une procédure d'appel obligatoire devant les cours relativement au mandat. C'est dans mon mémoire. Vous voudrez peut-être l'examiner attentivement.

**M. Forcese :** Je souscris à l'opinion de M. Mendes et aux modifications en deux étapes qui ont été apportées. Tout d'abord, pour ce qui est d'une liste fermée énonçant les pouvoirs susceptibles d'être autorisés par la Cour fédérale, lesquels

circumstances where at issue is a breach of Canadian law or the prospect of the limitation of the Charter, that list, if you look at the enumerated items, constrains the universe of possible Charter issues that could be in play. That, coupled with the amplification of no-go areas for the service, very importantly taking detention off the table — once you take detention off the table, for many Charter rights that might otherwise be in play, it's very difficult to come up with a hypothetical of where they would be potentially limited. So the squeeze on the scope of the service, and then the idea that there are enumerated classes for which you receive a warrant, puts us on a much more conventional constitutional footing, but still novel in the sense that you are talking about a closed-door, pre-authorization of activities, such as turning off someone's phone, which may raise freedom of expression issues, but you're getting pre-authorization rather than after-the-fact adjudication of constitutionality, which is a bit unusual, but I can't think of another way of doing it, to be honest.

On the issue of detention, I would add that the service, as best I know, has no interest in being in the detention business. That seems like a fairly easy constraint, avoiding some of the controversies that arose out of Bill C-51 about all sorts of downstream, possible nefarious activities that might arise in the immediacy of some moment.

You asked about the advocacy and promotion of terrorism offence in general provision. That was introduced in Bill C-51. The problem was its template was drawn from the promotion and advocacy of hate speech or hate crimes or hate generally, but it wasn't built with some of the features that made section 319(2), the hate crime provision, constitutional when that matter was challenged in the *Keegstra* case in 1990. That instantly raised alarm bells, along with the problem that no one knew what terrorism offences in general really meant. What is the scope of that? That uncertainty, as well as the absence of a parallel structure to what we had in the hate speech context, led many of us to conclude that this was constitutionally suspect. It's never been used, and there is probably a good reason for that. If I were a prosecutor, I wouldn't want to touch it with a 10-foot pole.

So I would go back to threat reduction measures. Those threat reduction measures that reach as far as possibly jeopardizing the Canadian law or the Charter have not been used, hence my point about uncertainty. You don't want to end up in Federal Court and find out those of us who have been doubting its constitutionality were right.

équivalent à une réduction de la menace dans des situations où une infraction au droit canadien ou une possible limitation de la Charte est en cause, cette liste, si on regarde les éléments qu'elle contient, limite les questions relatives à la Charte qui pourraient être soulevées. Si l'on ajoute à cette liste l'élargissement des zones interdites pour le service et que l'on — fait très important — retire la détention des pouvoirs, une fois que cela est fait, en ce qui concerne un grand nombre des droits garantis par la Charte qui pourraient autrement être en jeu, il est très difficile de formuler une hypothèse quant aux limites potentielles de ces droits. Par conséquent, la limitation de la portée du service, puis l'idée selon laquelle des catégories sont énoncées, pour lesquelles on reçoit un mandat, nous placent sur une base constitutionnelle beaucoup plus conventionnelle, mais toujours nouvelle en ce sens qu'il est question d'une autorisation préalable à huis clos d'activités, comme le fait d'éteindre le téléphone d'une personne, ce qui pourrait soulever des questions touchant la liberté d'expression. Toutefois, on obtient une autorisation préalable au lieu d'un arbitrage après coup de la constitutionnalité, ce qui est un peu inhabituel, mais je n'imagine aucun autre moyen qui permettrait de le faire, pour être honnête.

Concernant la question de la détention, j'ajouterais que le service — à ma connaissance — n'a aucun intérêt à mener des activités de détention. Il semble s'agir d'une contrainte assez facile, laquelle permet d'éviter certaines des controverses soulevées par le projet de loi C-51 au sujet de toutes sortes d'activités néfastes qui pourraient avoir lieu dans une situation d'urgence donnée.

Vous avez posé une question au sujet de l'infraction que constituent la préconisation et la fomentation du terrorisme dans une disposition générale. Elle a été instaurée dans le projet de loi C-51. Le problème tenait au fait que son modèle s'inspire de la préconisation et de la fomentation du discours haineux, de crimes haineux ou de la haine en général, mais qu'elle n'a pas été conçue pour posséder certaines des caractéristiques qui rendaient constitutionnel le paragraphe 319(2), la disposition sur les crimes haineux, quand il a été contesté dans l'affaire *Keegstra*, en 1990. Cette cause a instantanément sonné l'alarme et soulevé le problème tenant au fait que personne ne savait ce que signifiaient vraiment les infractions relatives au terrorisme en général. Quelle en est la portée? Cette incertitude, ainsi que l'absence de structure parallèle à ce que nous avions dans le contexte du discours haineux, a amené un grand nombre d'entre nous à conclure que c'était suspect, d'un point de vue constitutionnel. La disposition n'a jamais été utilisée, et c'est probablement pour une bonne raison. Si j'étais procureur, il serait hors de question que je m'en approche.

Alors, je reviendrais aux mesures de réduction de la menace. Celles qui risquent d'aller à l'encontre du droit canadien ou de la Charte n'ont pas été utilisées, d'où mon argument au sujet de l'incertitude. On ne veut pas se retrouver devant la Cour fédérale pour découvrir que ceux d'entre nous qui doutaient de leur constitutionnalité avaient raison.

**Senator Gold:** Would it be fair to say that it would be misleading, if not indeed wrong, to say that the changes that are recommended in Bill C-59 in these two areas weaken the ability of our services to protect us, not simply because they haven't been used but because of the reasons which you have offered, that they may very well be unusable, and that the agencies know that? Would you agree?

**Mr. Forcese:** I would definitely agree with that. Right now, you've created an uncertainty engine. Of course, there is the peril of being caught out engaging in activity that a court down the line decides is unconstitutional.

I would add that if you engage in threat reduction measures and you're not tempered in the use of those threat reduction measures and you do something that subsequently taints the prosecution downstream of this threat actor, the risk is that in a criminal court, which looks over the shoulder now of what has been done in the past, you may have an abuse of process claim, and you made it with people who are ultimately unprosecutable because you had untempered threat reduction measures.

**Senator Gold:** Thank you.

**Senator Griffin:** My question is for Professor Forcese, and it regards open-source intelligence sharing, following up further on Senator McIntyre's point about metadata, for instance. Your point about open intelligence sharing where there needs to be more clarification is interesting. Let's use Facebook for an example. The privacy settings can vary, depending on levels of information that can be shared, especially if you are a friend of a friend on Facebook. Where do you view CSIS drawing the line for open-source intelligence sharing now?

**Mr. Forcese:** It's a very good question. It is difficult to give you a definitive answer, but let me try.

You're right that there is information that is technically available publicly but in which one retains a reasonable expectation of privacy. Imagine hacked sensitive information that is dumped somewhere on the Web. The Privacy Commissioner in a different context has said that simply because it has been dumped on the Web doesn't mean that you have no residual expectation of privacy in that information. So would that be publicly available for the purpose of ingestion through the data set regime that is at issue in Bill C-59? The answer is, frankly, I don't know. I know that the service has said — and I

**Le sénateur Gold :** Est-il juste de dire que cela serait trompeur, sinon erroné, d'affirmer que les modifications contenues dans le projet de loi C-59 touchant ces deux aspects auront pour effet de diminuer les capacités de nos services à nous protéger, pas simplement parce qu'elles n'ont pas été utilisées, mais à cause des raisons que vous avez données, soit qu'on ne peut probablement pas s'en servir, et que les responsables des organismes le savent? Souscrivez-vous à cette affirmation?

**M. Forcese :** Tout à fait. Actuellement, on a créé une machine à incertitude. Bien entendu, il existe le risque de se faire prendre en défaut pour avoir mené une activité qu'un tribunal pourra, plus tard, qualifier d'inconstitutionnelle.

J'ajouterais que, si vous mettez en œuvre des mesures de réduction des menaces, que vous ne les utilisez pas de façon modérée et que vous faites quelque chose qui, par la suite, nuit à la poursuite en justice contre l'auteur de la menace, il existe le risque que, dans le cadre de procédures intentées devant un tribunal pénal, qui examine maintenant ce qui a été fait par le passé, on soulève une allégation d'abus de processus à votre encontre, et vous aurez appliqué ce processus à l'égard de personnes qui, au bout du compte, ne peuvent être poursuivies parce que vous avez utilisé des mesures de réduction des menaces qui n'étaient pas modérées.

**Le sénateur Gold :** Merci.

**La sénatrice Griffin :** Ma question s'adresse à M. Forcese et porte sur la communication de renseignements de sources ouvertes, afin de poursuivre sur le point soulevé par le sénateur McIntyre à propos des métadonnées, notamment. Le point que vous avez soulevé concernant la communication de renseignements de sources ouvertes, en soulignant qu'il est nécessaire d'apporter des précisions, suscite de l'intérêt. Utilisons Facebook comme exemple. Les réglages quant à la confidentialité peuvent varier, selon le niveau attribué aux renseignements qui peuvent être communiqués, en particulier si vous êtes un ami d'un ami sur Facebook. D'après vous, où les responsables du SCRS traceront-ils la ligne en ce qui concerne la communication de renseignements de sources ouvertes?

**M. Forcese :** C'est une très bonne question. Il est difficile de vous donner une réponse définitive, mais je vais tenter de le faire.

Vous avez raison, il y a des renseignements qui sont accessibles au public dans les faits, mais à l'égard desquels les gens peuvent conserver une attente raisonnable en matière de respect de la vie privée. Imaginez que des renseignements de nature délicate sont piratés et placés quelque part sur le Web. Dans un autre contexte, le commissaire à la vie privée a affirmé que le simple fait que ce genre de renseignements aient été rendus accessibles sur le Web ne signifie pas qu'il n'y a plus d'attente raisonnable en matière de respect de la vie privée concernant ces renseignements. Donc, ces renseignements

think it's very important that they said this — they will not treat hacked information as being publicly available for the data set regime. I think that's important legislative history, if this were ever to need interpretation.

My preference, frankly, would be to ensure that nothing in which one has a reasonable expectation of privacy is treated as publicly available, thereby obliging everything in which one has a reasonable expectation of privacy to be vetted according to one of these data set regimes that have these checks and balances. The problem is everything will then hinge on how expansive your understanding of reasonable expectation of privacy is. As the prior conversation suggested, there can be some uncertainty there.

At the very least though, I would hope that there would be a ministerial direction, which is within the power of the public safety minister, specifying in a way that can be changed as technology changes, “The following forms of information are not publicly available and must therefore be steered into the other data set regimes.” That would be a fairly fluid way of addressing this that is not entrenched in statute.

**Senator Griffin:** Thank you.

**Senator Pratte:** Actually, this is a follow-up. The bill does not treat publicly available information in the same way in the CSE part of the act and the CSIS part of the act. CSE makes it very clear that information for which there are concerns about privacy is not to be collected. CSIS does it in a more indirect way. In practical terms, is there a difference? Or is it more a matter of just different wording with the same consequences?

**Mr. Forcese:** I have asked quite often why the difference now exists where you have an amplified definition of “publicly available” for CSE purposes, which now excludes reasonable expectation of privacy information from its ambit, and you don't on the CSIS side. There are operational reasons, as I understand it, and perhaps some reasons related to legal advice. I'm not in a position to give you the definitive answer. It's certainly a question worth posing of representatives from the service.

seraient-ils qualifiés d'accessibles au public aux fins de collecte selon le régime visant les ensembles de données qui figure dans le projet de loi C-59? Pour être franc, je ne le sais pas. Je sais que les responsables du service ont déclaré — et je crois que c'est très important qu'ils l'aient fait — qu'ils ne traiteront pas les renseignements piratés comme des renseignements accessibles au public aux fins du régime visant les ensembles de données. Je crois que cela constitue un antécédent important sur le plan législatif, si cette disposition devait un jour faire l'objet d'interprétations.

Pour être honnête, je préférerais que l'on s'assure qu'aucun renseignement à l'égard duquel une personne peut avoir une attente raisonnable en matière de respect de la vie privée ne soit traité comme un renseignement accessible au public, ce qui créerait l'obligation d'examiner tout renseignement de ce genre conformément aux régimes visant les ensembles de données assortis de mécanismes de contrôle. Le problème, c'est que tout reposera sur la portée que l'on donne à la définition d'attente raisonnable en matière de respect de la vie privée. Comme on l'a laissé entendre dans la discussion précédente, il peut y avoir de l'incertitude à cet égard.

À tout le moins, j'espère qu'on émettrait une directive ministérielle, ce que le ministre de la Sécurité publique a le pouvoir de faire, dans laquelle on inscrirait, de façon à pouvoir apporter des modifications au fil des changements technologiques, que « les formes de renseignements suivantes n'ont pas qualité de renseignements accessibles au public et doivent, en conséquence, être traités selon d'autres régimes relatifs aux ensembles de données ». Il s'agirait ainsi d'une façon assez souple de traiter ce qui n'est pas inscrit dans une mesure législative.

**La sénatrice Griffin :** Merci.

**Le sénateur Pratte :** Je vais poursuivre sur ce sujet. Les dispositions du projet de loi n'abordent pas de la même façon les informations accessibles au public selon qu'il s'agisse de la partie portant sur le CST ou de la partie portant sur le SCRS. D'après le texte de la partie portant sur le CST, il est très clair que les informations pouvant soulever des préoccupations concernant la vie privée ne doivent pas être recueillies. C'est un peu plus indirect dans la partie portant sur le SCRS. En pratique, y a-t-il une différence? S'agit-il seulement de libellés différents qui portent les mêmes conséquences?

**M. Forcese :** J'ai souvent demandé pourquoi il y avait une différence en ce moment qui fait que la définition de « accessible au public » est plus large quand il s'agit du CST, et cette définition exclut maintenant de sa portée les informations à l'égard desquelles une personne a une attente raisonnable en matière de protection de la vie privée, alors que ce n'est pas le cas quand il s'agit du SCRS. Il existe des raisons d'ordre opérationnel, d'après ce que je comprends, et peut-être d'autres

**Mr. Mendes:** The only answer that I can think of is that the two agencies have different functions. CSIS is very much focused internally, whereas CSE, I think for the most part, will probably be more focused externally than internally, and hence there may be a desire to have different parameters for publicly available information. That's the only thing that I can think of.

**Senator Pratte:** For CSIS, the bill provides that with a specific data set, they have to destroy the data set if there is reasonable expectation of privacy that relates to the physical and mental health of an individual, so it sort of narrows it a little. Is this a source for concern, or is it just a matter of different drafting techniques for both services?

**Mr. Forcese:** They can ingest data sets, and then they decide whether to retain. In between that period, there is a culling process, not only considering whether it's of any utility, but also certain information has to be removed. Solicitor-client is another example. That exists for Canadian data sets. I would have to check. It might also exist for foreign data sets. There is a mechanism for Canadian and foreign data sets such that if you feed your information into publicly available, it simply isn't triggered. The question then becomes what data is steered into which bucket. You want to avoid sensitive personal information being steered into the publicly available bucket where you don't have the checks and balances, hence the importance of understanding what "publicly available" really means and having an adequate definition so those checks and balances you mentioned are put into play.

**Senator Pratte:** Thank you very much.

**Senator Richards:** You kind of answered the question, but the expectation of privacy is pretty nebulous in this age. I'm wondering how many legal problems might come up and what that might create in the next little while if this bill is passed.

**Mr. Forcese:** I think reasonable expectation of privacy and the complexity behind it is being driven by the Supreme Court, in large measure. One of the reasons it's being driven by the Supreme Court is Parliament has not legislated in this space. My colleague Professor Mendes talked about the need for reasonable

raisons découlant de conseils juridiques. Je ne suis pas en mesure de vous donner une réponse définitive. Assurément, c'est une question qui vaut la peine d'être posée aux représentants du service.

**M. Mendes :** La seule réponse qui me vient à l'esprit, c'est que les deux organismes ont des fonctions différentes. Le SCRS est très centré sur l'interne, alors que le CST est, à mon avis, en majeure partie centré sur l'externe, et, en conséquence, il y a peut-être une volonté de mettre en place des paramètres différents relativement à l'information accessible au public. C'est tout ce que je peux voir.

**Le sénateur Pratte :** En ce qui concerne le SCRS, il est précisé dans le projet de loi à propos d'un ensemble de données précis que le service doit supprimer toute information qui porte sur la santé physique ou mentale d'un individu pour laquelle il existe une attente raisonnable en matière de protection de la vie privée, ce qui apporte quelques précisions. Cela soulève-t-il des préoccupations ou s'agit-il seulement d'utilisation de différentes techniques de collecte d'un service à l'autre?

**M. Forcese :** Ils peuvent recueillir des ensembles de données et ensuite décider de les conserver ou non. Entre-temps, on mène un processus de tri, qui consiste non seulement à examiner l'utilité des renseignements, mais aussi à supprimer certains renseignements qui doivent l'être. Le secret professionnel avocat-client est un autre exemple. Cela existe dans le cas des ensembles de données canadiens. Je dois vérifier, mais cela existe peut-être aussi pour les ensembles de données étrangers. Il existe un mécanisme visant les ensembles de données canadiens et étrangers qui fait en sorte que, si vous versez les renseignements dans un ensemble de données accessibles au public, il n'y a tout simplement pas de déclenchement. Cela soulève la question de savoir quelles données sont versées dans quel ensemble. On souhaite éviter que des informations personnelles de nature délicate soient consignées dans l'ensemble de données accessibles au public, qui n'est pas visé par des mécanismes de contrôle. Voilà pourquoi il est important de comprendre ce que « accessible au public » signifie réellement et d'avoir une définition adéquate pour faire en sorte que les mécanismes de contrôle que vous avez mentionnés s'appliquent.

**Le sénateur Pratte :** Merci beaucoup.

**Le sénateur Richards :** Vous avez en quelque sorte répondu à la question, mais le concept d'attente en matière de respect de la vie privée est plutôt nébuleux à notre époque. Je me demande combien de problèmes juridiques pourraient surgir et ce que cela entraînerait dans un avenir proche si ce projet de loi était adopté.

**M. Forcese :** Je crois que le concept d'attente raisonnable en matière de respect de la vie privée et les aspects complexes qui s'y rattachent sont définis en grande partie par la Cour suprême. C'est le cas notamment parce que le Parlement n'a pas adopté de mesure législative à cet égard. Mon collègue, M. Mendes, a

laws applied reasonably. If there is no law that governs some of the sensitive information, the court will simply fill the vacuum. It will come up with solutions that perhaps are unexpected, and the knock-on consequences may be deleterious. That's a plea for the sort of structure we see, for example, with data sets, where there is conscious attention to the need for the sorts of checks and balances that we were just speaking about and anticipation of where the court would otherwise go. If you didn't have that data set regime with, for example, the idea of some kind of independent authorization or retention and yet opened the gates wide to CSIS ingesting all this information and engaging bulk data set collection, I think instantaneously you are in almost impossible constitutional terrain. That's where the court would go. So my answer to your question is that I'm more worried about the questions of reasonable expectation of privacy that might arise if we didn't pass this law.

**Mr. Mendes:** I completely agree with that. In fact, the reasonable expectation of privacy is going to cause immense problems apart from Bill C-59. You have seen recently with the lawsuits started by the Privacy Commissioner on Facebook. That's only going to increase dramatically in many other areas, so let's not focus only on Bill C-59 for this troublesome concept because it's going to be there in many different fields.

**Senator Richards:** Thank you.

**The Chair:** We have two requests on second round. I just ask you to be brief. We'll start with Senator Jaffer and we'll finish with Senator Dagenais.

**Senator Jaffer:** I want to follow up on a question that Senator McPhedran asked an earlier panel on hate versus terrorism. We all know that the online hate against the Jewish community has increased 16 per cent, and it's increasing. I would like to hear from the three of you as to why we are treating this terrible thing that is happening to our community differently? Shouldn't that also be terrorism?

**Mr. Forcese:** I'll start. There are Criminal Code offences that involve hate, and they have their elements. There are criminal offences that involve terrorism offences, and they have their definitional elements, which are tied to the concept of terrorist activity. To fall into one of those two buckets, you have to tick

évoqué le besoin d'avoir des lois raisonnables qui sont appliquées de façon raisonnable. En l'absence de mesures législatives visant certaines informations de nature délicate, la cour se chargera de combler le vide juridique. Elle trouvera des solutions qui seront peut-être inattendues, et les effets qui en découleront pourraient être délétères. Cela constitue un argument pour mettre en place le genre de structure relative aux ensembles de données, par exemple, pour lesquels on porte consciemment attention à la nécessité de mettre en place des mécanismes de contrôle, que nous venons d'évoquer, et pour lesquels on cherche à anticiper ce que déciderait la cour. S'il n'y avait pas ce régime relatif aux ensembles de données accompagné, par exemple, de l'idée d'une forme d'autorisation octroyée de façon indépendante, et qu'on laissait le champ libre au SCRS pour recueillir toutes ces informations et créer de grands ensembles de données, je crois que l'on se trouverait tout de suite dans une situation presque impossible sur le plan du droit constitutionnel. C'est sur ce genre de questions que la cour se pencherait. Ainsi, je vous réponds que je suis davantage préoccupé par les questions d'attente raisonnable en matière de protection de la vie privée qui pourraient être soulevées si ce projet de loi n'était pas adopté.

**M. Mendes :** Je souscris entièrement à ce point de vue. De fait, le concept d'attente raisonnable en matière de protection de la vie privée causera d'importants problèmes en soi, indépendamment du projet de loi C-59. On a vu récemment que le commissaire à la vie privée a intenté une poursuite contre Facebook. Cela va se multiplier de façon dramatique dans de nombreux autres domaines, donc nous ne nous concentrons pas seulement sur le projet de loi C-59 en ce qui a trait à ce concept, parce que cela touchera de nombreux autres domaines.

**Le sénateur Richards :** Merci.

**La présidente :** Nous avons deux demandes pour la deuxième série de questions. Je vais vous demander d'être brefs. Nous allons commencer par la sénatrice Jaffer et nous allons terminer par le sénateur Dagenais.

**La sénatrice Jaffer :** Je veux poursuivre sur une question portant sur la haine par rapport au terrorisme que la sénatrice McPhedran a posée précédemment à un autre groupe de témoins. Nous savons tous que les propos haineux publiés en ligne contre la communauté juive ont augmenté de 16 p. 100, et que leur nombre continue d'augmenter. J'aimerais entendre vos commentaires à tous les trois concernant la question de savoir pourquoi nous traitons cette terrible situation qui vise notre communauté d'une manière différente. Cela ne devrait-il pas être aussi considéré comme du terrorisme?

**M. Forcese :** Je vais commencer. Il existe des infractions liées à la haine dans le Code criminel, et elles comportent leurs éléments. Il existe des infractions criminelles liées au terrorisme, et elles sont définies selon certains critères qui sont liés au concept d'activité terroriste. Pour qu'une infraction se classe

off the right boxes. I think you can tick off the boxes of both hate and also terrorist activity in the right circumstances.

Why haven't we seen that in relation to some of the recent events involving mass murders, such as the Quebec City mosque, et cetera? There are a couple of structural reasons for part of that. One is that once you engage in a kinetic act of violence, it's usually a lot easier for the prosecutor to prosecute you for, say, murder than to prove all the more complicated elements of a terrorism offence, plus our terrorism offences are really geared to preemption rather than reaction. It's about stopping terrorism before it arises.

That said, in sentencing, it is entirely appropriate for a court to take into account the fact that the activity was, in fact, a terrorist activity in augmenting the sentence. We haven't seen that. I cannot answer why we haven't seen that. I'm going to turn that over to my colleague Professor Nesbitt, who spent a lot more time thinking about this.

**Mr. Nesbitt:** I agree with everything that's just been said. Having said that, we have two examples where a kinetic action, that is an action that has already been taken, an assault, an attempted murder, has been charged as terrorism, and those are both with respect to Islamist terrorist threats or actions. We have zero examples with respect to far-right extremism. We have more far-right extremists actions —

**Senator Jaffer:** Why is that?

**Mr. Nesbitt:** Well, that's the question then, right? You have a theoretical explanation but which doesn't apply with respect to one group — small sample size, of course — but seems to apply with respect to another what I would call terrorist group. I don't have a good answer for that.

Perhaps what I can offer is a plea then, which goes back to what Senator Gold mentioned earlier, which is when we talk about intelligence to evidence, a big part of that is how do you make that evidence usable in court? I think it's about time we start looking at our Criminal Code provisions and how they are playing out in practice. They were drafted in haste. They were done very well, but they were drafted in haste within a couple of months of September 11, and they were done in 2001. We didn't have the majority of our decisions really from upper courts until 2010. We're now 18 years on, and our only real change is the new advocacy provision, which actually, frankly, gets at the heart of this, which is trying to do what we did with respect to hate speech but with respect to terrorism in general.

dans l'une de ces deux catégories, elle doit satisfaire à certains critères. Je crois qu'il est possible de cocher à la fois les critères qui correspondent aux propos haineux et aux activités terroristes dans certaines circonstances.

Pourquoi n'avons-nous pas vu cela en ce qui concerne certains événements récents où il y a eu plusieurs morts, comme lors de la tuerie survenue à la mosquée de Québec, entre autres? Quelques raisons expliquent cela en partie. Tout d'abord, une fois qu'une personne commet physiquement un geste violent, il est habituellement beaucoup plus facile pour la Couronne de poursuivre cette personne pour meurtre, disons, que de préparer la preuve liée à tous les éléments plus compliqués relatifs à une infraction pour terrorisme, sans compter que les infractions liées au terrorisme inscrites dans nos lois visent à prévenir ces gestes plutôt qu'à y réagir. Il s'agit de prévenir des actes de terrorisme avant qu'ils ne surviennent.

Cela dit, en ce qui concerne les peines, il est tout à fait approprié pour un tribunal de tenir compte du fait que l'activité était, en réalité, une activité terroriste pour augmenter la peine. Nous n'avons jamais vu cela. Je ne peux pas dire que cela ne s'est jamais produit. Je vais céder la parole à mon collègue, M. Nesbitt, qui a passé beaucoup plus de temps que moi à réfléchir à cette question.

**M. Nesbitt :** Je souscris à tout ce qui vient d'être dit. Cela dit, nous avons deux exemples où un geste physique — une action comme une agression ou une tentative de meurtre — a été posé où l'accusation portée en était une de terrorisme, et ces deux exemples sont liés à des menaces ou à des gestes de terroristes islamistes. Nous n'avons aucun exemple qui concerne l'extrémisme de droite. Nous avons beaucoup plus de gestes commis par des extrémistes de droite...

**La sénatrice Jaffer :** Pourquoi?

**M. Nesbitt :** Eh bien, c'est la question qui se pose, n'est-ce pas? On peut avancer une explication théorique, qui ne s'applique pas à un groupe — un petit échantillon, bien entendu —, mais qui semble s'appliquer à un autre groupe, que je qualifierais de groupe terroriste. Je ne peux l'expliquer.

Je peux peut-être avancer un argument, qui rejoint ce que le sénateur Gold a mentionné plus tôt, c'est-à-dire que, quand nous parlons d'utiliser des renseignements comme éléments de preuve, cela repose en grande partie sur la façon de rendre ces éléments de preuve utilisables devant les tribunaux. Je crois qu'il est grand temps de commencer à examiner les dispositions de notre Code criminel et les effets concrets de leur application. Elles ont été rédigées à la hâte. On a très bien fait les choses, mais ces dispositions ont quand même été rédigées à la hâte, quelques mois après les événements du 11 septembre, et elles datent de 2001. Nous n'avons pas disposé de la majorité des décisions rendues par des tribunaux supérieurs avant 2010. Dix-huit ans se sont maintenant écoulés, et la seule véritable

I think you're starting to see some of the uncertainties and confusion that crops up, so it might be a very good time to ask that very question. I'm spending a big part of my summer personally trying to research this and answer it and look at what other countries are doing. It might be wonderful for a parliamentary committee of some kind to start looking at those criminal laws as well and thinking about whether there is a better way to go about prosecuting some of this to ensure — I think what you're getting at — fairness and consistency, to ensure that our laws are doing what they are supposed to be doing.

**Senator Jaffer:** Thank you.

**Mr. Mendes:** Can I take a completely different tack with this? Let me put forward something, a fairly controversial thesis. To date, with many of the acts based on hate against minorities, one question is whether there was sufficient preventative actions to prevent it, because to date, there had been a lot of discussion after 9/11 to focus only on preventative actions against certain types of extremists from a certain type of religion, et cetera.

Now, when you have so many acts against racial minorities here in Canada, and we have had the Quebec killing in the mosque, and around the world, this is another reason why the threat reduction provision in Bill C-59 is absolutely necessary, not only for its own sake, but to make sure that you as senators and the security agencies make sure that the preventative focus is not in a way racially profiled and takes into account the emerging threat from White supremacists and from the hatemongers around the world. Here is another reason why Bill C-59 is desperately needed, the threat-reduction strategy. Without it, what do we have? A potentially unconstitutional provision from Bill C-51.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** My question is for our three guests. Out of curiosity, as a lawyer, have you ever had government mandates in the past five years?

[*English*]

Do you understand my question?

[*Translation*]

**Mr. Mendes:** What kind of mandate are you talking about?

modification apportée tient à la disposition portant sur les activités de défense d'une cause qui, de fait, en toute franchise, touche au cœur de ce sujet, soit d'essayer de faire ce que nous avons fait concernant les discours haineux, mais en visant le terrorisme de façon générale.

Je crois que vous commencez à voir que certaines incertitudes et confusions font surface et le moment serait donc bien choisi pour poser cette question. Personnellement, je passe une grande partie de mon été à faire des recherches sur cette question, à essayer d'y répondre et à examiner ce que font les autres pays. Ce serait formidable qu'un comité parlementaire quelconque commence également à examiner ces lois pénales et à réfléchir à de meilleures façons de procéder en ce qui concerne certaines poursuites afin d'assurer — je pense que c'est à cela que vous voulez en venir — l'équité et la cohérence, et de veiller à ce que nos lois fassent ce qu'elles sont censées faire.

**La sénatrice Jaffer :** Merci.

**M. Mendes :** Puis-je aborder la question sous un angle complètement différent? Permettez-moi de présenter quelque chose, une thèse assez controversée. Jusqu'à présent, dans de nombreux cas d'actes haineux à l'égard d'un groupe minoritaire, la question est entre autres de savoir si les mesures de prévention étaient suffisantes, car, jusqu'ici, on a beaucoup discuté après le 11 septembre de se concentrer uniquement sur les mesures préventives contre certains types d'extrémistes d'une certaine religion, et cetera.

Il se commet tellement d'actes contre les minorités raciales, ici au Canada — nous avons eu l'attentat de la mosquée de Québec — et dans le monde entier, que la disposition du projet de loi C-59 relative à la réduction de la menace est justifiée et absolument nécessaire, non seulement par sa nature, mais parce qu'elle vous permet à vous, les sénateurs, et aux organismes de sécurité de veiller à ce que la prévention ne se transforme pas en profilage racial et qu'elle tienne compte de la menace émergente que représentent les suprémacistes blancs et les semeurs de haine du monde entier. Voilà une autre raison pour laquelle le projet de loi C-59 est absolument nécessaire, la stratégie de réduction de la menace. Sans cette stratégie, qu'avons-nous? Une disposition du projet de loi C-51 potentiellement inconstitutionnelle.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Ma question s'adresse à nos trois invités. Par curiosité, à titre d'avocat, avez-vous déjà eu des mandats du gouvernement au cours des cinq dernières années?

[*Traduction*]

Comprenez-vous ma question?

[*Français*]

**M. Mendes :** De quelle sorte de mandat parlez-vous?

[English]

**Senator Dagenais:** My question is very clear. During the last five years, do you have a special mandate from the government?

**Mr. Nesbitt:** Do I have?

**Senator Dagenais:** For the three witnesses.

**Mr. Forcese:** I have not been an employee of the government. I have done — I do work for the National Security Committee of Parliamentarians.

**Mr. Mendes:** In 2005-06, I was a special adviser in the Privy Council Office, but nothing since then.

**Mr. Nesbitt:** I was a bureaucrat with Foreign Affairs until mid-2015 and then have had no dealings with any government since 2015, since I left the government.

**Mr. Mendes:** I should have also mentioned I'm a commissioner on the Ontario Human Rights Commission too.

**Senator Dagenais:** Thank you so much.

**The Chair:** Thank you to our witnesses. As you can tell by the questions, there is great interest in your perspectives. We very much appreciate you taking the time to be here. On behalf of all the committee members, I extend my sincere thanks.

We now welcome to the table, from the Centre for Israel and Jewish Affairs, Shimon Fogel, Chief Executive Officer; from B'Nai Brith Canada, Michael Mostyn, Chief Executive Officer; and Steven Slimovitch, National Legal Counsel. Welcome, gentlemen. Mr. Fogel, would you like to begin?

**Shimon Fogel, Chief Executive Officer, Centre for Israel and Jewish Affairs:** Thank you very much, Madam Chair. Members of the committee, I extend my thanks to you as well for inviting us to join this important conversation.

I'm pleased to offer reflections on behalf of the Centre for Israel and Jewish Affairs — CIJA by acronym — which is the advocacy agent of the Jewish Federations of Canada and represents close to 200,000 Jewish Canadians from coast to coast.

CIJA has been engaging parliamentarians on the issue of national security legislation for years. We had the privilege of sharing our perspective on Bill C-59 with the House of Commons Standing Committee on Public Safety and National

[Traduction]

**Le sénateur Dagenais :** Ma question est très claire. Au cours des cinq dernières années, avez-vous eu un mandat spécial du gouvernement?

**M. Nesbitt :** Si j'ai eu...?

**Le sénateur Dagenais :** La question est adressée aux trois témoins.

**M. Forcese :** Je n'ai pas été employé par le gouvernement. J'ai travaillé... Je travaille pour le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale.

**M. Mendes :** En 2005-2006, j'ai été conseiller spécial du Bureau du Conseil privé, mais c'est tout.

**M. Nesbitt :** J'ai été fonctionnaire au ministère des Affaires étrangères jusqu'au milieu de l'année 2015; j'ai quitté le gouvernement et, depuis, je n'ai plus traité avec aucun gouvernement.

**M. Mendes :** Je devrais peut-être mentionner que je suis également commissaire à la Commission ontarienne des droits de la personne.

**Le sénateur Dagenais :** Merci beaucoup.

**La présidente :** Je remercie les témoins. Comme vous pouvez le constater par ces questions, vos points de vue suscitent un grand intérêt. Nous sommes réellement reconnaissants que vous ayez pris le temps de venir. Au nom de tous les membres du comité, je tiens à sincèrement vous remercier.

Nous allons maintenant accueillir M. Shimon Fogel, chef de la direction du Centre consultatif des relations juives et israéliennes; M. Michael Mostyn, chef de la direction de B'Nai Brith Canada; et, enfin, M. Steven Slimovitch, conseiller juridique national. Bienvenue, messieurs. Monsieur Fogel, voulez-vous commencer?

**Shimon Fogel, chef de la direction, Centre consultatif des relations juives et israéliennes :** Merci beaucoup, madame la présidente. Je tiens également à remercier moi aussi les membres du comité de nous avoir invités à participer à cette discussion importante.

Je suis ravi de faire part de mes réflexions au nom du Centre consultatif des relations juives et israéliennes — le CIJA —, qui est le porte-parole des Fédérations juives du Canada, et représente près de 200 000 juifs canadiens dans toutes les régions du pays.

Cela fait des années que le centre soumet aux parlementaires la question des lois sur la sécurité nationale. Nous avons eu l'honneur d'échanger nos points de vue sur le projet de loi C-59 avec le Comité permanent de la sécurité publique et nationale de

Security, just as we did in response to predecessor legislation, Bill C-51, under a previous government. We've done so because the Jewish community has a direct interest in this matter.

Globally, the Jewish community has been disproportionately targeted by terrorists, as demonstrated by a long and painful history of such attacks. Committee members will be familiar with the experience of Israelis who have suffered terrorism probably more than the citizens of any other liberal democracy. Jewish communities worldwide have also been targeted, as seen in terror attacks in recent years at such sites as the AMIA Jewish community centre in Buenos Aires, synagogues in Copenhagen, a Jewish museum in Brussels, a kosher grocery store in Paris, a Jewish elementary school in Toulouse, a Jewish community centre in Mumbai, a synagogue in Pittsburgh and, just 48 hours ago, a synagogue in San Diego County. Our community knows first-hand the imperative to ensure our laws are effective in protecting Canadians from such threats.

Our view is that Bill C-59 generally strikes the necessary balance between safeguarding individual rights and providing security agencies with the tools they need to ensure public safety. However, we are deeply concerned by one key aspect of the bill: the amendment to the Criminal Code provision outlining what is now known as advocacy and promotion of terrorism.

Bill C-59 will redefine this offence as "counselling terrorism." Minister Goodale, in recent testimony to this committee, made a reasonable and compelling argument in support of the term "counselling." As the minister noted, "counselling" is consistent with other Criminal Code provisions. Compared to advocacy and promotion, the term "counselling" enjoys greater legal clarity and broader familiarity among law enforcement and prosecutors. CIJA takes no issue whatsoever with the new term for this offence.

However, the description of the offence is sufficiently ambiguous as to warrant a modest clarifying amendment. As currently worded, the new offence would apply to "every person who counsels another person to commit a terrorism offence." This wording suggests that the offence exclusively pertains to one who counsels another specific individual. Criminal law experts with whom CIJA consulted shared with us the concern that this creates a potential loophole that could be exploited in courts by extremists, be they jihadists, white supremacists or others seeking to inspire terrorism. One can imagine such a defendant, after counselling social media followers to commit terrorism, arguing before a future court that they simply

la Chambre des communes, comme nous l'avons fait en réaction au projet de loi C-51, présenté sous un gouvernement précédent. Nous l'avons fait, car la communauté juive est concernée.

La communauté juive a été ciblée de manière disproportionnée par les terroristes à l'échelle mondiale, comme le montre la longue et douloureuse histoire des attaques. Les membres du comité connaissent bien l'expérience des Israéliens, qui ont probablement plus souffert du terrorisme que les citoyens de toute autre démocratie libérale. Les communautés juives du monde entier ont été ciblées; des attaques terroristes ont été commises un peu partout, ces dernières années : le centre communautaire juif AMIA à Buenos Aires, des synagogues à Copenhague, un musée juif à Bruxelles, une épicerie casher à Paris, une école primaire juive à Toulouse, un centre communautaire juif à Mumbai, une synagogue à Pittsburgh et, il y a tout juste 48 heures, une synagogue dans le comté de San Diego. Notre communauté sait d'expérience qu'il est impératif de veiller à ce que nos lois réussissent à protéger les Canadiens contre de telles menaces.

Nous estimons que le projet de loi C-59 établit de manière générale l'équilibre nécessaire entre la protection des droits individuels et l'accès par les organismes de sécurité aux outils dont ils ont besoin pour assurer la sécurité publique. Cependant, nous sommes profondément préoccupés par un aspect clé du projet de loi, à savoir la modification proposée d'une disposition du Code criminel exposant ce qui est aujourd'hui connu comme l'infraction de préconiser et de fomenter la commission d'une infraction de terrorisme.

Le projet de loi C-59 redéfinira cette infraction comme étant de « conseiller la commission d'infractions de terrorisme ». Dans un récent témoignage devant votre comité, le ministre Goodale a avancé un argument raisonnable et incontestable en appui au terme « conseiller ». Comme l'a souligné le ministre, le terme est conforme aux autres dispositions du Code criminel. En comparaison à « préconiser » et « fomenter », le terme « conseiller » jouit d'une plus grande clarté juridique et est mieux connu dans les milieux des forces de l'ordre et des procureurs. Le centre ne s'oppose pas du tout au nouveau terme relatif à cette infraction.

Cependant, la description de l'infraction est suffisamment ambiguë pour justifier une légère modification visant à la clarification. Dans son libellé actuel, la nouvelle infraction s'appliquerait à « quiconque conseille à une autre personne de commettre une infraction de terrorisme. » Le libellé porte à croire que l'infraction concerne la personne qui conseille une autre personne précise. Les experts en droit pénal que le centre a consultés nous ont fait part de leur crainte, à savoir que cela crée une brèche potentielle, qui pourrait être exploitée devant les tribunaux par les extrémistes, djihadistes, suprémacistes blancs ou autres, qui cherchent à inciter au terrorisme. On peut imaginer qu'un tel défendeur, après avoir conseillé à ses abonnés des

published rhetoric before a general audience and did not directly counsel another specific person.

I was encouraged that Minister Goodale, in his testimony before this committee, confirmed he welcomes potential amendments. Just as important, the government affirmed in the same meeting that it shares the goal of ensuring the law applies to those who issue calls for terrorism before broad audiences.

It is worth recalling the testimony of Doug Breithaupt, Director and General Counsel of the Department of Justice's Criminal Law Policy Section, who told this committee:

. . . The words "another person" indicate that one person is counselling somebody else, and that somebody else need not be limited to a specific person or one person. So the target of the accused incitement has to be a person, but it does not have to be a particular individual or group.

This observation is vital, so much so that it must be explicitly reflected in Bill C-59 so that the intent of this law is never misunderstood by a future court.

This is crucial, given that those who seek to inspire terrorism often use technology to broadcast their message to online audiences. Canadians who have participated in radical Islamist terrorism in recent years, whether in Canada or overseas, have often done so after consuming jihadist lectures and content online. Recent acts of White supremacist terrorism against synagogues in Pittsburgh and San Diego County, as well as mosques in Christchurch, were committed by attackers who had delved deeply into online propaganda. The ability of police to intercept those who counsel others in their virtual network to commit terrorism must not be impeded by ambiguity in the law itself.

There's an existing model in the Criminal Code that offers a simple but effective formula. The offence of instructing to carry out terrorist activity explicitly applies, whether the accused instructs a particular person or even knows the identity of the person being instructed. This reflects the fact that terror groups can be structured so that operatives do not know the identity of one another. The law on counselling terrorism should mirror this language to ensure it applies when perpetrators call on broad audiences to commit terrorism.

réseaux sociaux de commettre des actes de terrorisme, soutienne devant un tribunal qu'il publiait simplement des textes destinés au grand public et qu'il ne conseillait pas directement une personne précise.

J'ai été rassuré de savoir que le ministre Goodale, dans son témoignage devant ce comité, avait confirmé qu'il était prêt à accueillir des modifications. Fait tout aussi important, le gouvernement a affirmé durant la même séance qu'il vise le même objectif, c'est-à-dire s'assurer que la loi s'applique à ceux qui font la promotion du terrorisme devant un large public.

Il convient de rappeler le témoignage de Doug Breithaupt, directeur et avocat général de la Section de la politique en matière de droit pénal du ministère de la Justice, qui a dit la chose suivante au comité :

[...] Les mots « une autre personne », indiquent qu'une personne conseille quelqu'un d'autre, et ce quelqu'un d'autre n'a pas à être une personne en particulier ou même une seule personne. Pour qu'il y ait des accusations d'incitation, il faut que le destinataire soit une personne, mais cela n'a pas à être une personne en particulier ou un groupe précis.

Cette observation est cruciale, à tel point que l'on doit en tenir explicitement compte dans le projet de loi C-59, de sorte que l'intention de cette loi ne soit jamais mal comprise par un autre tribunal.

C'est crucial, étant donné que ceux qui cherchent à inciter au terrorisme utilisent souvent les technologies pour diffuser leur message au public en ligne. Les Canadiens qui ont joint les rangs du terrorisme islamiste radical au cours des dernières années, que ce soit au Canada ou outre-mer, l'ont souvent fait après avoir lu des exposés sur le djihadisme et des contenus en ligne. Les récents actes de terrorisme des suprémacistes blancs commis contre des synagogues à Pittsburgh et à San Diego, ainsi que contre les mosquées à Christchurch, ont été commis par des assaillants qui ont profondément baigné dans la propagande en ligne. La capacité de la police à intercepter ceux qui conseillent d'autres personnes à commettre des actes terroristes, par l'entremise de leur réseau virtuel, ne doit pas être entravée par l'ambiguïté de la loi.

Il existe un modèle dans le Code criminel qui offre une formulation simple mais efficace. L'infraction consistant à charger une personne de se livrer à une activité terroriste s'applique, que l'accusé charge une personne en particulier ou qu'il connaisse l'identité de la personne à qui il donne ces instructions. Cela montre que les groupes terroristes peuvent être structurés de manière à ce que les exécutants ne connaissent pas l'identité des uns et des autres. La loi sur les conseils relatifs à la commission d'actes terroristes devrait reprendre ce langage; on s'assure ainsi qu'elle s'applique quand les auteurs de ces crimes appellent le public à commettre des actes de terrorisme.

This amendment could be achieved by taking elements of the text currently included in section 83.22(2) of the Criminal Code — that is, instructing to carry out terrorist activity — and adding it to 83.221(2) in Bill C-59, which is the counselling the commission of a terrorism offence, inserting the following subclauses after the existing statement:

An offence may be committed under subsection (1) whether or not—

— and here are our specific applications —

(b) the accused counsels a particular person to carry out the terrorist activity;

(c) the accused knows the identity of the person whom the accused counsels to carry out the terrorist activity; or

(d) the person whom the accused counsels to carry out the terrorist activity knows that it is a terrorist activity.

This amendment would provide consistency in the Criminal Code, as well as clarity for police, prosecutors and courts in interpreting this provision, and it would definitively secure the objective of this law as affirmed by the government in Mr. Breithaupt's testimony: to ensure that those who counsel large audiences to commit terrorism can be held accountable for their dangerous actions.

Honourable senators, that was the limit of the contribution we wanted to offer the committee. I thank you for your time and would welcome any questions or reflections that you have. We've left with the clerk copies of the proposed amendment for your consideration so that you can reference it in your deliberations. Thank you.

**The Chair:** Thank you, Mr. Fogel. It has been distributed to all senators.

**Michael Mostyn, Chief Executive Officer, B'Nai Brith Canada:** We thank the committee for inviting us to appear. I will provide some introductory remarks, and my colleague, Steven Slimovitch, National Legal Counsel to the League for Human Rights at B'Nai Brith, will be pleased to address questions on the legal issues attached to the proposed legislation.

We are particularly pleased to join you today, the day that B'Nai Brith is launching our latest *Annual Audit of Antisemitic Incidents in Canada*, aspects of which bear on the points I wish to raise.

The year 2018 proved to be another record-breaking year for anti-Semitism in Canada, with an over 16 per cent increase in recorded anti-Semitic incidents. In the shadow of this weekend's devastating attack on Chabad Synagogue outside of San Diego,

Cette modification pourrait reprendre les éléments actuellement prévus au paragraphe 83.22(2) du Code criminel — charger une personne de se livrer à une activité terroriste — et y ajouter le paragraphe 83.221(2) au projet de loi C-59, concernant le fait de conseiller la commission d'une infraction de terrorisme, en insérant après l'énoncé actuel les sous-alinéas suivants :

Pour que l'infraction prévue au paragraphe (1) soit commise, il n'est pas nécessaire :

— et voici nos applications spécifiques —

b) que l'accusé conseille à une personne en particulier de se livrer à une activité terroriste;

c) que l'accusé connaisse l'identité de la personne à qui il a conseillé de se livrer à l'activité;

d) que la personne à qui l'accusé a conseillé de se livrer à l'activité sache que celle-ci est une activité terroriste.

Cette modification donnerait de la cohérence au Code criminel et assurerait plus de clarté pour la police, les procureurs et les tribunaux au moment d'interpréter cette disposition, et permettrait assurément d'atteindre l'objectif de cette loi, comme l'a affirmé M. Breithaupt témoignant pour le gouvernement, qui est de veiller à ce que ceux qui conseillent à de vastes publics de commettre des actes de terrorisme puissent être tenus responsables de leurs actes dangereux.

Mesdames et messieurs les sénateurs, voilà notre contribution au comité. Je vous remercie pour votre temps et je répondrai avec plaisir à vos questions ou à vos commentaires. Nous avons laissé au greffier des copies de la modification proposée pour que vous puissiez vous en servir dans vos délibérations. Merci.

**La présidente :** Merci, monsieur Fogel. La modification a été distribuée à tous les sénateurs.

**Michael Mostyn, chef de la direction, B'Nai Brith Canada :** Nous remercions le comité de nous avoir invités à comparaître. Je vais présenter ma déclaration préliminaire, et mon collègue, Steven Slimovitch, conseiller juridique de la Ligue des droits de la personne de B'Nai Brith, se fera un plaisir de répondre aux questions liées à l'aspect juridique du projet de loi proposé.

Nous sommes vraiment ravis d'être parmi vous aujourd'hui, jour du lancement par B'Nai Brith de l'*Audit annuel des incidents antisémites au Canada*, donc certains aspects ont trait aux points que je souhaite soulever.

L'année 2018 est une autre année record pour ce qui est de l'antisémitisme au Canada, et une hausse de 16 p. 100 d'incidents antisémites a été enregistrée. Dans le contexte de l'attaque dévastatrice contre la synagogue Chabad, près de San

there can be no starker example of the serious rise in anti-Semitism worldwide.

B’Nai Brith Canada testified before the House of Commons in 2017 and in February 2017 on what was then Bill C-51. We also elaborated our concerns with Bill C-59 in February 2018 before the House of Commons Standing Committee on Public Safety and National Security. Our testimony today will develop the same points we have previously expressed. We will focus on specific areas that touch our work, particularly Part 7.

Our latest *Annual Audit of Antisemitic Incidents in Canada* contains a key truth: Jews are consistently targeted by hate and bias-related crimes in Canada at a rate higher than any other identifiable group.

In the past, B’Nai Brith has been supportive of measures to empower security officials to criminalize advocacy and promotion of terrorism and seize terrorist propaganda. We supported these measures to deny those intent on inspiring, radicalizing or recruiting Canadians to commit acts of terror and who seek to exploit the legal leeway to be clever but dangerous with their words.

Bill C-59 seeks to change the law’s articulation of this offence from advocacy and promotion to counselling the commission of a terrorism offence. This, in our opinion, is a weakening of the law, which we believe is unhelpful.

I’ll now turn it over to my colleague Steven Slimovitch.

**Steven G. Slimovitch, National Legal Counsel, B’Nai Brith Canada:** Thank you. We have noted the assurances provided by the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, but we are still uncertain that such a change, which in our view weakens the law, is needed. The change from “advocacy and promotion” to “counselling” also impacts on the definition of terrorism propaganda. Bill C-59 would remove “advocacy and promotion of terrorism offences in general” from the definition. This also is a weakening of the law.

We accept that the right to freedom of expression is an important consideration, but the right of potential victims to be free from terrorism and the threat of terrorism must be of greater priority. It is a fundamental human right. Freedom to kill, to assault or to advocate those actions are not.

The Minister of Public Safety has identified a real problem: failure of prosecutions under the existing law. Proposing a new law that either duplicates an old law that is not used or,

Diego, il ne peut y avoir de meilleur exemple de la grave montée de l’antisémitisme dans le monde entier.

B’Nai Brith Canada a témoigné devant la Chambre des communes en février 2017 à propos de ce qui s’appelait à l’époque le projet de loi C-51. Nous avons également exprimé nos préoccupations au sujet du projet de loi C-59 en février 2018 devant le Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes. Notre témoignage d’aujourd’hui reprendra les arguments que nous avons déjà soulevés. Nous allons nous concentrer sur des aspects précis touchant notre travail, en particulier la partie 7.

Notre dernier *Audit annuel des incidents antisémites au Canada* contient une vérité essentielle : les juifs sont constamment la cible de crimes liés à la haine et aux préjugés, au Canada, à un taux plus élevé que d’autres groupes identifiables.

Par le passé, B’Nai Brith a appuyé des mesures visant à habiliter les responsables de la sécurité à criminaliser le fait de préconiser et de fomenter des actes terroristes et à saisir la propagande terroriste. Nous avons appuyé ces mesures pour empêcher ceux qui veulent inspirer, radicaliser ou recruter des Canadiens pour commettre des actes terroristes et qui exploient la latitude juridique qui leur permet de propager des paroles astucieuses, mais dangereuses.

Le projet de loi C-59 vise à modifier la définition juridique de cette infraction, en remplaçant les mots « préconiser » et « fomenter » par « conseiller » la commission d’infractions de terrorisme. Selon nous, il s’agit d’un affaiblissement de la loi que nous estimons être inutile.

Je vais à présent laisser la parole à mon collègue, Steven Slimovitch.

**Steven G. Slimovitch, conseil juridique national, B’Nai Brith Canada :** Merci. Nous avons pris acte des assurances du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile. Néanmoins, nous ne sommes pas convaincus que ce changement est nécessaire, puisque nous croyons qu’il affaiblit la loi. Le fait de remplacer « préconiser ou fomenter » par « conseiller » aura aussi pour effet de modifier la définition de « propagande terroriste ». Le projet de loi C-59 retire la « préconisation et la fomentation des infractions terroristes en général » de la définition. Cela aussi affaiblit la loi.

Nous reconnaissons l’importance du droit à la liberté d’expression, mais le droit des victimes potentielles d’être protégées du terrorisme et de la menace terroriste devrait l’emporter. C’est un droit fondamental de la personne, contrairement à la liberté de tuer ou d’agresser quelqu’un ou de promouvoir ce genre d’actes.

Le ministre de la Sécurité publique a cerné un problème concret : l’échec des poursuites sous le régime de la loi existante. Cependant, une nouvelle loi reprenant les dispositions d’une

alternatively, that adds concepts perpetuating the uncertainty that the old law generated, are not the answers. The prosecution of existing terrorism-related offences needs to be given a higher priority and greater resources, and there needs to be more international cooperation.

The importance of a clear articulation of the penalties for advocacy and promotion of terrorism includes the glorification of terrorism, something that should be of concern to all of us and which we believe has not received sufficient attention.

In the case of Bill C-59 and the alternative of making existing law more effective, why can the government not publish advisory guidelines on the concept of advocacy or promotion of terrorism? These guidelines would not bind prosecutors but could help dispel uncertainty.

These are specific points I wanted to raise. I have a number of other points, but given the time constraint, I'm only going to mention one of them. We also referred to this issue in our audit.

We have suggested that more diligent use of the tools that are available at the disposal of authorities be used. We need to address what can be done to have existing municipal hate crime units more diligently pursue instances of hate crimes or hate speech to ensure charges are laid where appropriate. Under sections 319(1) and 319(2) of the Criminal Code, police do not seem to be reporting to the Attorneys General, a shortcoming that needs to be rectified. There is a lack of consistency in qualifying offences as indictable, for which there is no statute of limitations.

Those are our submissions. Thank you.

**The Chair:** Thank you very much. We'll now move to questions.

**Senator Jaffer:** I want to thank all three of you for your presentations. I also want to offer condolences based on what happened yesterday. I watched the rabbi, and it was gut-wrenching. Your press conference this morning brought to a head the 16 per cent increase of hate crimes just this year.

In all of your three presentations, you spoke about terrorism. I'm not judging; I'm just wanting to learn. This morning you called it "hate crimes." I'm concerned we treat one community that is under a real threat with hate crimes. I personally think it should be called what it is. We should name it terrorism. You have studied this more. I would like your view as to why we are not just calling it terrorism.

vieille loi qui n'est pas appliquée ou ajoutant des concepts qui maintiennent l'incertitude présente dans l'ancienne loi, ce n'est pas une solution. Il faut, d'une part, investir davantage de ressources afin que les poursuites relatives aux infractions de terrorisme soient traitées en priorité et, d'autre part, renforcer la coopération internationale.

Il est important de bien définir les sanctions touchant la préconisation et la fomentation du terrorisme. La définition doit également inclure la glorification du terrorisme, quelque chose qui devrait tous nous préoccuper et qui, à nos yeux, n'a pas été suffisamment pris en considération.

En ce qui concerne le projet de loi C-59 et la façon de renforcer la loi en vigueur, le gouvernement pourrait publier, à titre indicatif, des lignes directrices expliquant ce que c'est que de préconiser ou de fomenter le terrorisme. Ces lignes directrices ne seraient pas contraignantes pour les procureurs, mais elles aideraient à lever les incertitudes.

Voilà les points principaux que je voulais aborder. J'aurais voulu en exposer d'autres, mais, compte tenu des contraintes de temps, je vais devoir me contenter d'en aborder un seul. C'est un sujet que nous avons aussi évoqué dans notre audit.

Nous avons proposé que les autorités utilisent plus judicieusement les outils à leur disposition. Il faut déterminer les mesures à prendre pour que les unités de la police municipale spécialisées dans les crimes haineux puissent enquêter rigoureusement sur les crimes haineux ou les discours haineux et de façon que des accusations soient portées lorsqu'il y a lieu. Il y a une lacune qui doit être rectifiée aux paragraphes 319(1) et 319(2) du Code criminel, qui ne prévoient aucune communication entre la police et le procureur général. Il y a un manque d'uniformité relativement aux infractions qui sont considérées comme des actes criminels et pour lesquelles il n'y a pas de délai de prescription.

Cela conclut mes observations. Merci.

**La présidente :** Merci beaucoup. Passons aux questions.

**La sénatrice Jaffer :** Merci à vous trois de nous avoir présenté vos exposés. Je tiens à vous offrir mes condoléances, étant donné ce qui s'est passé hier. J'ai écouté le témoignage du rabbin, et je l'ai trouvé très émouvant. Votre conférence de presse de ce matin a permis de savoir que les crimes haineux ont augmenté de 16 p. 100 cette année seulement.

Vous avez tous les trois abordé le sujet du terrorisme dans vos exposés. Je ne porte aucun jugement; j'essaie simplement d'apprendre. Vous avez utilisé le terme « crime haineux », ce matin. Cela me préoccupe. Pourquoi disons-nous qu'une communauté exposée à une véritable menace est victime de crimes haineux? Je crois, personnellement, que nous devrions appeler les choses par leur vrai nom. Nous devrions dire qu'il

**Mr. Mostyn:** Thank you very much for the question.

First of all, with respect to the press conference this morning, it was with respect to anti-Semitism in general, both anti-Semitism in society that is below the criminal threshold and that also meets the criminal threshold in Canada. The League for Human Rights has been monitoring and publishing this audit since 1982 to talk about anti-Semitism in particular, but of course, it is very useful to see the trend lines for hate generally in society.

To your point, when it crosses the threshold and becomes an issue of real terrorism, the motivations should not matter. It should be judged the same way whether it is for political or religious reasons. If an individual has been targeted in an act of violence because they are a member of an identifiable group, it should be loudly and clearly called out by government and civil society for what it is. I agree entirely with that.

**Mr. Slimovitch:** We have to recognize the difference between a hate crime or a hate-motivated crime and terrorism. You can easily have a hate-motivated crime that's committed inside a country that has nothing to do with the overthrow of the state. It's extremely important. I can remember a number of years ago trying to speak to the various policing authorities in Quebec, trying to push the idea of a dedicated hate crimes unit. The answer that I was consistently given — at least in the Montreal sphere — was there's no need for it because there is no hate in Montreal. Okay. But the next development was the Sûreté du Québec set up a hate crimes unit inside their anti-terrorist division. The difficulty with that is it negates the idea of, if you will, a local hate spewer, so to speak, and it focuses the idea solely on somebody who's trying to overthrow the country. They're both crimes, and they both must be punished accordingly.

**Mr. Fogel:** Senator, the genesis of the concept of terrorism was rooted in seeking political advances with a very particular agenda. In that regard, we can almost look at terrorism as more of a tactic than a set of beliefs that drive action. But in point of fact, I don't think the two terms are binary or mutually exclusive. You can have a terrorist act that is informed or motivated by a particular hatred that simply replaces a political rationale that maybe some non-state actor adopts in order to advance their political agenda. I would be a little concerned about becoming too focused on the semantics of it as opposed to identifying what the sources are and what the strategies are in order to address it.

s'agit de terrorisme. Vous vous penchez sur le sujet depuis plus longtemps que moi, alors j'aimerais savoir pourquoi, selon vous, nous n'utilisons pas simplement le terme « terrorisme ».

**M. Mostyn :** Merci beaucoup de la question.

Avant toute autre chose, à propos de la conférence de presse de ce matin, nous parlions de l'antisémitisme en général, ce qui comprend les actes antisémites, dans une société, qui sont en dessous du seuil prévu dans le Code criminel, et ceux qui constituent un acte criminel au Canada. La Ligue des droits de la personne surveille cela depuis longtemps et publie son audit depuis 1982, afin de traiter de l'antisémitisme tout particulièrement. Il est évidemment pratique de pouvoir y discerner les tendances relatives à la haine dans la société.

Pour répondre directement à votre question, lorsqu'un acte atteint un certain seuil et devient un acte terroriste proprement dit, les motifs ne devraient plus avoir d'importance. Que leurs motifs soient politiques ou religieux, ces actes devraient être jugés de la même façon. Si une personne est victime d'un acte de violence parce qu'elle fait partie d'un groupe identifiable, le gouvernement et la société civile devraient dire haut et fort, et clairement, de quoi il s'agit. C'est ce que je crois fermement.

**M. Slimovitch :** Il faut savoir distinguer un crime haineux ou un crime motivé par la haine d'un acte terroriste. Quelqu'un qui commet un crime motivé par la haine, dans un pays donné, peut très bien n'avoir aucune volonté de renverser l'État. Cette distinction est extrêmement importante. Je me rappelle avoir essayé de parler avec diverses autorités de police à Québec, il y a un certain nombre d'années, afin de promouvoir la création d'une unité spécialisée en crimes haineux. On me répondait systématiquement — du moins, dans la région de Montréal — que ce n'était pas nécessaire, parce qu'il n'y avait pas de haine à Montréal. Malgré tout, la Sûreté du Québec a ensuite établi une unité spécialisée en crimes haineux dans sa division de la lutte au terrorisme. Le problème, c'est qu'on fait abstraction des personnes tenant des discours haineux et qu'on met l'accent uniquement sur les gens qui essaient de renverser l'État. L'un et l'autre commettent un crime, et l'un et l'autre doivent être punis correctement.

**M. Fogel :** Madame la sénatrice, au départ, le terrorisme, en théorie, vise à réaliser des gains stratégiques dans un but particulier. Dans cette optique, nous pourrions presque définir le terrorisme comme une tactique plutôt que comme un ensemble de croyances motivant certains actes. Cela dit, je ne crois pas que les deux soient mutuellement exclusifs. Un acte terroriste peut tout aussi bien être guidé ou motivé par la haine envers un groupe particulier plutôt que par un motif politique précis que les acteurs non étatiques pourraient parfois invoquer afin de promouvoir leurs objectifs politiques. Je ne crois pas que nous devrions accorder trop d'importance à la sémantique dans ce

**Senator Jaffer:** Thank you.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** Thank you to our guests. My first question is for Mr. Fogel. We know how much the Internet can encourage people with terrorist intentions and those who support them. You rightly raised the completely unacceptable provision in Bill C-59 that eliminates the offence of promoting terrorism. I think terrorist or racist propaganda should be prohibited without restriction. What do you think is the reason for this change in the legislation?

[*English*]

**Mr. Fogel:** Thank you for the question, and please permit me to respond in English so I can be precise and clear and because you have a time limit on how long you're here for the day.

I'm going to take the minister at his word. The intent was to better calibrate the language and the intention so that it balanced the competing imperatives and gave law enforcement officials, as well as those who are part of the judiciary, the necessary tools in order to move forward.

Mr. Slimovitch made reference to section 319 of the Criminal Code. We share the frustration with the lack of action on the part of law enforcement in laying charges and the Crown prosecuting those cases. We encountered this when we went through the debate about section 13 of the Canadian Human Rights Act. At the time, we took note that if the government intended to abolish section 13, it had to provide within the criminal court not just the capacity but the political will to the Attorneys General across the country in order to carry forward with this.

In our effort to balance between free speech and freedom from hate, we're trying to calibrate it properly, and the intent of the bill is to provide the necessary tools without being so broad as to chill the capacity of society to engage in a reasonable conversation about things. While I share with you the desire to see genuine hate removed from the Internet, I think that horse has left the barn. Our challenge now is how to provide safeguards to address it and to push it to the margins so that it is never normalized and seen as part of legitimate public discussion.

contexte; nous devrions plutôt tenter de déterminer pourquoi les gens commettent ces actes et quelles stratégies nous pouvons adopter afin de les prévenir.

**La sénatrice Jaffer :** Merci.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Merci à nos invités. Ma première question s'adresse à M. Fogel. On sait à quel point Internet peut alimenter les gens qui ont des intentions terroristes et ceux qui les appuient. Vous avez soulevé, à juste titre, la disposition tout à fait inacceptable prévue dans le projet de loi C-59, qui élimine l'infraction relativement à la promotion du terrorisme. La propagande terroriste ou raciste, selon moi, devrait être interdite sans restriction. Selon vous, qu'est-ce qui motive ce changement apporté à la loi?

[*Traduction*]

**M. Fogel :** Merci de la question. Je vais tenter d'être aussi précis et clair que possible, compte tenu du temps que nous avons pour la séance d'aujourd'hui.

Le ministre affirme, et je le crois sur parole, que le but était de réviser le libellé ainsi que les objectifs afin d'établir un équilibre entre des impératifs concurrents et de donner aux responsables de l'application de la loi et aux intervenants du domaine judiciaire les outils nécessaires pour mieux faire leur travail.

M. Slimovitch a parlé de l'article 319 du Code criminel. Nous sommes aussi frustrés par le manque de dynamisme des forces policières au moment de porter des accusations et de la Couronne au moment d'intenter des poursuites. Nous avons déjà abordé le sujet pendant le débat sur l'article 13 de la Loi canadienne sur les droits de la personne. À ce moment-là, nous avons fait remarquer que, si le gouvernement voulait abolir l'article 13, il devrait fournir aux procureurs généraux du Canada, dans le système de justice criminelle, non seulement la capacité, mais aussi la volonté politique de procéder.

Nous tentons de trouver un juste milieu entre la liberté d'expression et le droit à la protection contre la haine. À cette fin, nous cherchons les dispositions qui conviennent, et l'objectif du projet de loi est de fournir des outils utiles sans être trop généraux; autrement, cela pourrait avoir comme conséquence d'empêcher la société de tenir des débats raisonnables sur ces sujets. Comme vous, j'aimerais qu'on prenne des mesures pour qu'il n'y ait plus de haine pure sur Internet, mais je crois qu'il est trop tard pour cela. Ce qu'il faut faire, à présent, c'est prendre des mesures afin de lutter contre la haine et de faire en sorte qu'elle ne soit jamais normalisée. Elle ne doit jamais être acceptée dans les discussions publiques légitimes.

[Translation]

**Senator Dagenais:** My next question is for Mr. Slimovitch. Don't you feel that the government has just closed the door on the use of the terrorism-related charge for people who commit crimes? I'll remind you in particular of the attack on Quebec City's great mosque. If so, how do you explain the government's behaviour?

**Mr. Slimovitch:** First of all, I would say that the fact that the authority is prosecuting the fiat has never been explicitly stated, either in the act or in the regulations, and this is a major problem. Within B'nai Brith, we met several times with Crown counsel, particularly in Montreal. Examples have been given of certain acts of a hateful nature, whether graffiti or assault, but Attorneys General are often reluctant, whether in Quebec or elsewhere, to give their consent.

We have often asked about the scales and criteria for deciding to prosecute. The problem we still see is that we cannot publish these scales, which remain a kind of judicial secrecy. It appears that Attorneys General discuss with their colleagues and decide whether or not to prosecute. This is a major problem.

**Senator Dagenais:** Thank you.

**Senator Boisvenu:** I would like to apologize to our witnesses for my slight delay. I would also like to express my sympathy for the events that may affect your community, in Canada or elsewhere in the world.

A few weeks ago, the Minister of Public Safety appeared before the committee and I questioned him about the change made to Bill C-59, which consists of replacing the offence of advocating or promoting a terrorism offence with the offence of advising the commission of a terrorism offence. I then told the minister that, if I were a defence lawyer, I would be very happy with this change, because it really weakens the relationship between the person who is going to promote or advocate an act and the person who is going to commit that act. With regard to this question, I think it will be much more difficult to prove it.

If we look at what is being done in France and other countries such as Australia, we have just tightened up the notion of an offence related to incitement, regardless of its form. We know that today's social networks are very powerful when they convey images of incitement to violence.

Last week, the leader of the armed group Islamic State, Abu Bakr al-Baghdadi, appeared for the first time in a video that was promoting terrorism. If today we had only this video as evidence of incitement to terrorism, which of the two pieces of

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Ma prochaine question s'adresse à M. Slimovitch. N'avez-vous pas l'impression que le gouvernement vient de fermer la porte à l'utilisation du chef d'accusation de terrorisme contre ceux qui commettent des crimes? Je vous rappelle notamment l'attentat de la Grande mosquée de Québec. Si oui, comment expliquez-vous ce comportement de la part du gouvernement?

**M. Slimovitch :** Dans un premier temps, je vous dirais que le fait que l'autorité poursuive le fiat n'a jamais été explicitement énoncé, que ce soit dans la loi ou dans le règlement, et cela pose un grand problème. Au sein du B'nai Brith, on a rencontré à plusieurs reprises des procureurs de la Couronne, notamment à Montréal. On a donné des exemples de certains actes de nature haineuse, que ce soit des graffitis ou des voies de fait, mais les procureurs généraux sont souvent réticents, que ce soit au Québec ou ailleurs, à donner leur consentement.

Souvent, nous avons demandé quels étaient les barèmes et les critères pour décider d'intenter une poursuite. Le problème que nous voyons toujours, c'est que nous ne pouvons pas publier ces barèmes, qui restent une espèce de secret judiciaire. Il semble que les procureurs généraux discutent avec leurs collègues et décident s'ils intenteront ou non une poursuite. Cela constitue un grand problème.

**Le sénateur Dagenais :** Je vous remercie.

**Le sénateur Boisvenu :** J'aimerais m'excuser auprès de nos témoins de mon léger retard. Je tiens également à vous témoigner toute ma sympathie concernant les événements susceptibles de toucher votre communauté, au Canada ou ailleurs dans le monde.

Il y a quelques semaines, le ministre de la Sécurité publique a témoigné devant le comité et je l'ai interpellé au sujet du changement apporté au projet de loi C-59, qui consiste à remplacer l'infraction de préconiser ou fomenter une infraction de terrorisme par celle de conseiller la commission d'une infraction de terrorisme. J'ai alors dit au ministre que, si j'étais avocat de la défense, je serais très heureux de ce changement, car il atténue réellement la relation entre celui qui va fomenter ou préconiser de commettre un acte et celui qui va commettre cet acte. Par rapport à cette question, je me dis que la preuve sera beaucoup plus difficile à faire.

Si on examine ce qui se fait en France et dans d'autres pays comme l'Australie, on vient de resserrer la notion d'infraction liée à l'incitation, quelle que soit sa forme. Nous savons qu'aujourd'hui les réseaux sociaux sont très puissants lorsqu'ils véhiculent des images d'incitation à la violence.

La semaine dernière, le chef du groupe armé État islamique, Abou Bakr al-Baghdadi, est apparu pour la première fois dans une vidéo qui faisait la propagande du terrorisme. Si, aujourd'hui, nous n'avions que cette vidéo comme preuve

legislation — Bill C-59 or Bill C-51 — would make it easier to lay charges?

In other words, will Bill C-59 make it easier to lay charges, or does the definition in Bill C-51 make it easier to lay charges?

[English]

**Mr. Slimovitch:** I'll answer that question very directly by saying that there's no question, at least in the case law that exists right now, that counselling is a much tighter, much more specific, much more direct action than advocacy or promotion. The idea of removing advocacy and promotion, which would have caught a larger net of people, and bringing it down to counselling is a problem. That's exactly why we think it should not be changed.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** As legitimate as the government's intentions to improve Bill C-59 with respect to incitement to terrorism-related violence on social networks may be, the question arises as to whether this bill is really suited to these new methods of contact between terrorist groups and youth in virtually every country. Will Bill C-59 meet the challenge?

[English]

**Mr. Fogel:** I don't want to duck the question, but I think that it's really important that honourable members of the committee understand that if we think that we are going to address these kinds of problems with one tool, then we are just setting ourselves up for failure. There are a lot of layers. There's a lot of context. It isn't simply about trying to use a legislative instrument to shut something down that is well beyond being shut down. We simply don't have the capacity to do that. To ignore the other elements that have to be brought into the equation in order to get a handle on hate, in order to create a separation between the toxicity that exists out there and somehow insulate our society to the best that we can against it, we have to take into consideration that there are multiple components to that strategy.

Bill C-59, or its predecessor Bill C-51, alone is not going to address the problem in and of itself. Right now Parliament is also looking at multiple other issues, such as online hate, which itself is a huge issue. Just wrapping our heads around the number of messages that go out on social media every second, let alone every day or every week or every month, is almost beyond our ken to understand. There are elements that will effectively be addressed by other instruments.

d'incitation au terrorisme, laquelle des deux lois, entre le projet de loi C-59 et le projet de loi C-51, faciliterait davantage le dépôt d'accusations?

Autrement dit, est-ce que le projet de loi C-59 va faciliter le dépôt d'accusations, ou la définition contenue dans le projet de loi C-51 facilite-t-elle davantage le dépôt d'accusations?

[Traduction]

**M. Slimovitch :** Je peux répondre à votre question de façon très directe. Il est clair, du moins dans la jurisprudence, jusqu'ici, que le terme « conseiller » est beaucoup plus précis, beaucoup plus restreint et beaucoup plus concret que « préconiser ou fomenter ». Les gens qui préconisent ou qui fomentent sont plus nombreux que ceux qui conseillent la commission de l'infraction, et c'est pourquoi cette modification est un problème. C'est pour cette raison très exactement que nous croyons que cette modification est une erreur.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Aussi légitimes soient les intentions du gouvernement d'améliorer le projet de loi C-59 en ce qui concerne l'incitation à la violence liée au terrorisme sur les réseaux sociaux, il faut se demander si ce projet de loi est vraiment adapté à ces nouvelles méthodes de contact entre les groupes terroristes et les jeunes d'à peu près tous les pays. Le projet de loi C-59 relèvera-t-il le défi?

[Traduction]

**M. Fogel :** Je ne cherche pas à éluder la question, mais je crois que vous devez comprendre, mesdames et messieurs les sénateurs, quelque chose de très important : si on essaie de régler tous ces problèmes avec un seul outil, on court à l'échec. Ce sont des problèmes très complexes, et il faut tenir compte de nombreux contextes. Ce n'est pas un problème que l'on peut régler par une simple loi, vu l'ampleur qu'il a prise. Nous n'avons tout simplement pas les capacités nécessaires. Nous ne devons pas ignorer les autres facteurs de l'équation. Si nous voulons lutter contre la haine et, d'une façon ou d'une autre, protéger notre société de notre mieux contre la toxicité qui court dans le monde, nous devons adopter une stratégie qui vise les multiples éléments du problème.

Ni le projet de loi C-59 ni son prédécesseur, le projet de loi C-51, ne pourrait régler ce problème à lui seul. Présentement, le Parlement étudie également bon nombre d'autres enjeux, par exemple les discours haineux sur Internet, un problème de taille. Le nombre de messages envoyés chaque seconde, chaque jour, chaque semaine ou chaque mois sur les médias sociaux dépasse l'entendement. Il faudra donc d'autres outils afin de lutter efficacement contre d'autres éléments de problème.

I suggest that with the particular issue that we're looking at, there may be a nuanced difference between B'Nai Brith Canada and CJIA on the particular wording but the intent is the same. We are talking about individuals who are deliberately and intentionally going out not just to incite hatred directed against a particular group or multiple groups, but rather to provide them with the inspiration and the ability to translate that sentiment into something tangible and real. So the only question in that regard is: What do we have to provide to our officials, be they law enforcement or the Crown or the courts, in order to be able to push back and hold to account those that are seeking to transform hate into an act of hate?

In that context, I would suggest that it's less about which writ large is a more effective piece of legislation and approach it in what my wife calls the salami method, which is going section by section, slice by slice, and testing whether it is reasonable and makes sense to use a particular formula in order to address the specific desired outcome of the intent of the legislation.

I think over here, if we would be successful in adding the amendments that we proposed to the legislation, it would provide the necessary tools to our officials, and it would address the intent of the legislation, which is to hold accountable those who are seeking to prey on individuals, to take their words and translate them into deeds.

**Senator Manning:** Thank you to our witnesses.

My first question is for Mr. Fogel. You mentioned in your remarks that you heard Minister Goodale saying he was open to amendments. I noticed discussion on a particular amendment has come forward before. Has there been any response from the government to date that you're aware of in relation to what you are putting forward in regard to advocacy and promotion versus counselling?

**Mr. Fogel:** My sense, senator, from some discussions that we've had, is that they would be open to that. They think it's consistent with the intent of the legislation. Sometimes you have a circumstance where there's a reluctance to consider any amendments, but given that the minister has signalled his openness to having amendments introduced, I think that this keeps the faith of the intent of the legislation in a way that would improve it. There are those on the government side who have indicated that they acknowledge it would strengthen the legislation in ways that would be consistent with the desired goal.

**Senator Manning:** I have a more general question. First, I want to reiterate the comments of some of my colleagues by expressing my condolences to the Jewish community for everything that has happened and certainly in relation to yesterday's tragedy. I was pleased to see that the rabbi has

Je crois qu'il y a une nuance entre la position de B'Nai Brith Canada et celle du Centre consultatif des relations juives et israéliennes, sur ce sujet, mais, même si nous ne sommes pas d'accord quant à la terminologie précise, nos objectifs sont les mêmes. Il y a des gens qui, délibérément et intentionnellement, non seulement incitent à la haine contre un groupe précis ou de multiples groupes, mais en plus donnent à certaines personnes l'inspiration et les moyens de transformer la haine qu'elles ressentent en actions concrètes. La seule question que nous devons nous poser, donc, est de savoir quels sont les outils dont les autorités ont besoin — que ce soit la police ou les procureurs ou les tribunaux — pour contrecarrer ces personnes et poursuivre ceux qui cherchent à transformer un sentiment de haine en un acte haineux.

Dans cette optique, je dirais que l'important n'est pas de chercher à avoir une loi efficace de façon générale; il faudrait plutôt suivre ce que mon épouse appelle la méthode du salami, c'est-à-dire procéder article par article, tranche par tranche, et de mettre à l'épreuve chaque libellé pour déterminer s'il est raisonnable et logique au regard des objectifs précis qui correspondent à l'esprit du projet de loi.

Dans le cas présent, je crois que, si les modifications que nous proposons sont apportées, cela fournirait aux autorités les outils nécessaires tout en respectant l'esprit du projet de loi, c'est-à-dire de pouvoir traduire en justice ceux qui ciblent des personnes afin de les encourager à transformer leurs paroles en actes.

**Le sénateur Manning :** Merci aux témoins.

Ma première question s'adresse à M. Fogel. Vous avez dit dans votre déclaration que vous avez entendu le ministre Goodale dire qu'il était ouvert à des amendements. J'ai remarqué qu'il y avait déjà eu un débat sur une modification proposée. Savez-vous si le gouvernement a déjà répondu à vos recommandations de ne pas remplacer « préconiser et fomenter » par « conseiller »?

**M. Fogel :** Monsieur le sénateur, d'après les discussions que nous avons eues, je crois que le gouvernement est ouvert à nos propositions. Il pense que ce que nous proposons cadre avec l'esprit du projet de loi. Parfois, il y a une certaine réticence à examiner les modifications qui sont proposées, mais, puisque le ministre a dit qu'il était ouvert à des modifications, je crois que nous pouvons espérer que le projet de loi soit amélioré dans le respect de ses objectifs. Certaines membres du gouvernement ont reconnu que nos modifications renforceraient le projet de loi et l'aideraient à remplir ses objectifs.

**Le sénateur Manning :** J'ai une question de nature plus générale. Avant toute chose, à l'instar de certains de mes collègues, je tiens à offrir à la communauté juive mes condoléances pour tout ce qui s'est passé, et surtout pour la tragédie d'hier. J'ai été heureux de voir que le rabbin s'était

resolved in showing that terrorism doesn't rule the day, that peace does and there's no place for hate in this world.

I quickly looked at your executive summary, and this is more of a general question on lack of accountability. Perpetrators are rarely held accountable for anti-Semitic harassment and vandalism. What do we need to be doing as a society in Canada? I know that through Bill C-59 we're trying to improve legislation that addresses some of this, but there's a 143 per cent increase, 16.5 per cent increase over 2017 and reported incidents up over 2,000. Is it the Internet taking us over in regard to anti-Semitism? How do you suggest that we try to educate people on what needs to be done here? It's definitely going in the wrong direction, in my humble opinion.

**Mr. Fogel:** Senator, I will offer three quick comments. Let me begin with a comment that a former chair of mine, who sits amongst you, always cautioned me against, which was my tendency to negotiate against myself.

It's just important for me as a Jew, a Canadian Jew, whose parents came to this country after surviving a most horrendous experience in Europe during the Holocaust and rebuilt their lives and grew a family. It's important for us, when we're talking about these things, to place it in a broader context. Canada is the most blessed country in which a minority could live. It is true that there are incidents, and as the B'nai Brith audit notes, there is a very scary upward trend to those incidents that teaches us something. But we shouldn't lose sight of the fact that fundamentally Canada is a good place and Canadians are good people and new immigrants are embracing Canadian values for the most part. We shouldn't be distracted by this from holding on to that as our anchor of hope and optimism.

While I'm deeply appreciative, and I think everybody in the community is, of expressions of sympathy and condolence, let me offer a second remark about that. Yes, a Jewish community has a parochial interest in this, but don't mistake that for it being a Jewish problem. It's our problem because what begins with Jews never ends with Jews. The work that this honourable committee is doing is about insulating all Canadians from the threat of hatred and terrorism and any of the other abuses.

Going back to my negotiating against myself, it's on this issue: all expressions of hate are odious. This is not the most popular view even in my own constituency, but we should be able to distinguish between those things that are born out of

résolu à montrer que le terrorisme ne l'emporterait pas, que la paix aurait toujours le dessus et qu'il n'y a pas de place pour la haine sur terre.

J'ai consulté rapidement le résumé que vous nous avez fourni, et j'ai une question générale à poser à propos du fait que les gens sont rarement tenus responsables de ce qu'ils font. Les gens qui commettent des actes de harcèlement ou de vandalisme antisémites ont rarement à répondre de leurs gestes. Donc, que devons-nous faire, en tant que société, au Canada? Je sais que nous essayons d'améliorer la loi, grâce au projet de loi C-59, afin de lutter contre une partie de ces problèmes, mais il demeure qu'il y a eu une augmentation de 143 p. 100 — et de 16,5 p. 100 par rapport à 2017 — et que le nombre d'incidents signalés a augmenté de plus de 2 000. Sommes-nous contaminés par l'antisémitisme sur Internet? Selon vous, comment pouvons-nous éduquer les gens afin qu'ils sachent ce qu'ils doivent faire? J'ai vraiment l'impression que la situation se détériore, à mon humble avis.

**M. Fogel :** Monsieur le sénateur, rapidement, j'ai trois choses à dire. Je vais commencer par un commentaire d'un de nos anciens présidents, qui est maintenant l'un des vôtres. Il m'a toujours prévenu de ne pas me faire l'avocat du diable, ce que je fais souvent.

C'est important, pour moi. Je suis un Juif canadien, et mes parents sont venus ici après avoir survécu à l'Holocauste — l'une des périodes les plus horribles de l'Europe — pour refaire leur vie et élever une famille. C'est important, pour nous, quand on parle de cela, de situer les discussions dans un contexte général. Le Canada est le meilleur pays du monde, pour les minorités. Bien sûr, il y a des incidents, comme cela est rapporté dans l'audit de B'nai Brith, et nous devons tirer des leçons de cette très inquiétante tendance à la hausse des incidents. Cependant, nous ne devons pas perdre de vue que le Canada est, fondamentalement, un bon pays, que les Canadiens sont de bonnes personnes et que la plupart des nouveaux immigrants adoptent les valeurs canadiennes. Malgré les incidents, nous ne devons pas perdre cela de vue; nous devons conserver espoir et optimisme.

Je vous suis très reconnaissant — et je crois que tous les membres de notre communauté le sont aussi — de votre sympathie et de vos condoléances. J'ai cependant quelque chose à dire à ce sujet. Bien sûr, la communauté juive veut défendre ses intérêts, mais ne croyez pas qu'il s'agit d'un problème qui vise uniquement les juifs. Les juifs sont les premiers visés, mais cela ne s'arrêtera pas là. Le but des travaux de votre comité est de protéger tous les Canadiens contre la haine, le terrorisme et toutes les autres formes de violence.

J'ai dit que j'avais tendance à me faire l'avocat du diable, alors voici : toutes les expressions de la haine sont odieuses. Je crois — et ce n'est pas une opinion populaire, même dans ma circonscription — que nous devrions être en mesure de faire la

ignorance from those things that are expressions of unadulterated hate. Ignorance has instruments and tools that we can avail ourselves of that are much more constructive, much more positive, and include education, sensitivity and people reaching out and getting to know each other so that others become much more aware that some of their actions or attitudes are offensive to others. We shouldn't commingle those things that have, at their root, issues of ignorance, however deplorable that might be, with those things that are born in hate with an agenda that seeks to destroy. In that regard, I think there is some room for optimism and hope. The work that you are now addressing is about that fractional margin that crossed the threshold from being actions and attitudes that can be addressed through multiple other ways and those that require the remedies of the courts, law enforcement and the like.

**Mr. Mostyn:** I wish to echo what my colleague was saying because it was very well put. Going back to the terrorism offences, I believe all Canadians are concerned that there are prosecutions and that those prosecutions can go forward in the future.

At B'Nai Brith, we have taken the position to leave it as advocacy and promotion because we believe that those meanings are well defined currently within the Criminal Code. But at today's audit — and we actually brought these forward last year — there are many ways Canada can improve itself in fighting against hate. I think we're all agreed that terrorism starts with hate, terrorism starts with incitement, just as various hate speech offences and others do.

There are many things that can be done. Parliament is going forward with discussing the problem of online hate, which we have raised today, but, again, Attorneys General can be publishing their guidelines with respect to sections 318 and 319 of the code, enhanced training for police officers and dedicated hate crimes units in larger cities in Canada. We've provided a list of some others for consideration in our eight-point plan, page 29 of today's audit, which we have provided. However, it will be a multi-layered strategy and it is something that takes time, but it is worth the effort because we all want to keep Canada a safe country.

**Senator Manning:** Thank you very much. I had the privilege of visiting Israel in January with my 16-year-old daughter and some of my colleagues here around the table. I stress the word "privilege." It was a great learning experience.

différence entre les actes motivés par l'ignorance et ceux motivés par la haine pure. Pour lutter contre l'ignorance, nous disposons d'outils et d'instruments beaucoup plus constructifs et beaucoup plus positifs, comme l'éducation, la sensibilisation et la mobilisation. Nous pouvons faire en sorte que les gens apprennent à se connaître les uns les autres, ce qui les amènera à se rendre compte que leurs actes ou leurs comportements peuvent être offensants. Nous ne devrions pas confondre les actes motivés, profondément, par l'ignorance — même s'il s'agit d'actes déplorables — et les actes motivés par la haine, qui ont pour but de détruire. Je crois, à cet égard, que nous pouvons conserver un peu d'optimisme et d'espoir. Le travail que vous faites présentement concerne la petite fraction de personnes dont les actes et le comportement ne peuvent plus être corrigés, parce que, passé un certain seuil, l'intervention des tribunaux et des forces de l'ordre est nécessaire.

**M. Mostyn :** J'appuie les commentaires de mon collègue. J'ai trouvé que c'était bien dit. Pour en revenir aux infractions de terrorisme, je crois que tous les Canadiens veulent qu'il y ait des poursuites et que les poursuites aboutissent.

La position de notre organisation est qu'il faudrait conserver les mots « préconiser et fomenter », parce que nous croyons que ces expressions sont bien définies dans le Code criminel. Pour reprendre l'audit publié aujourd'hui — et, à dire vrai, nous avons présenté ces observations l'année dernière également —, le Canada dispose de nombreux moyens de renforcer sa lutte contre la haine. Je vois que nous sommes tous d'accord pour dire que le terrorisme est issu de la haine. Les terroristes commettent ces actes parce qu'ils y sont encouragés, par exemple par des discours haineux.

Il y a de nombreuses mesures que nous pouvons prendre. Le Parlement va poursuivre les discussions sur le problème de la haine en ligne, dont nous avons déjà parlé aujourd'hui, mais, je le répète, les procureurs généraux pourraient publier des lignes directrices sur les articles 318 et 319 du Code criminel. Il faudrait aussi une meilleure formation pour les agents de police et des unités spécialisées en crimes haineux dans les grandes villes du Canada. Nous fournissons également une liste d'autres idées à prendre en considération dans notre plan en huit étapes. Vous le trouverez à la page 29 de notre audit, que nous vous avons fourni. Cependant, la stratégie devra cibler de multiples éléments, et il faudra du temps avant d'obtenir des résultats, mais le jeu en vaut la chandelle, parce que nous voulons tous que le Canada demeure un pays sécuritaire.

**Le sénateur Manning :** Merci beaucoup. J'ai eu le privilège de visiter Israël en janvier avec ma fille de 16 ans ainsi que certains de mes collègues ici présents autour de la table. J'insiste sur le fait que c'était un « privilège ». Nous avons vraiment appris énormément de choses.

It was reported in *The Globe and Mail* last fall that the federal Crown prosecutors in Montreal used the terrorism propaganda provisions in the current law in their effort to remove terrorism content from the Internet. Are you familiar with that case? If so, to the best of your knowledge, have those provisions in the current law been used at other times in recent years? We look at the numbers, and 80 per cent of incidents are taking place in online platforms such as Facebook, Twitter and others.

**Mr. Fogel:** In general, senator, as I think we both noted earlier, there has been a level of frustration at the lack of willingness on the part of the Crown to lay hate-related charges, which changes the whole dynamic of the proceedings against a particular accused. There is this self-perpetuating cycle. Because they know of the reluctance of the Attorneys General to move ahead with the laying of, let's say, charges under section 319, prosecutors don't want to sign off on that. Because they don't want to sign off on that, law enforcement is reluctant to invest all of the time and investigation required in order to bring forward the evidence that would allow for a successful prosecution.

Part of the important work of this committee and of Parliament in general is to set notional expectations, even outside of formal legislation, of the approach that we want our Attorneys General, both federally and provincially, to adopt, and that the appetite for allowing such expressions of hate to go unanswered or unaccountable, as you described it, senator, is exceedingly low. That would be as important an outcome of your deliberations as the particular legislation that comes forward.

**Senator Oh:** Thank you for your presentations.

My question is to Michael. You may have answered some of it. When you testified in the House of Commons on the provisions in Bill C-59 that replaced the offence of advocacy of terrorism with counselling to commit, you argued that the proposed changes in law weaken the current law and are unhelpful. Specifically, you noted:

We accept that the right of freedom of expression is an important consideration, but the right of potential victims to be free from terrorism and the threat of terrorism must be the greater priority.

In this age of increasing advocacy of terrorism and hate on the Internet, which is leading to terrorism attacks, what can be done to give greater weight to the threat that this represents? You may have touched on some of this before.

L'automne dernier, le *Globe and Mail* a publié un article selon lequel des procureurs de la Couronne, à Montréal, ont invoqué les dispositions relatives à la propagande terroriste de la loi actuelle pour tenter de supprimer du contenu terroriste sur Internet. Êtes-vous au courant de cette affaire? Dans l'affirmative, au meilleur de vos connaissances, savez-vous si ces dispositions dans la loi actuelle ont été invoquées à un autre moment au cours des dernières années? Selon les statistiques, 80 p. 100 des incidents surviennent sur une plateforme en ligne comme Facebook ou Twitter.

**M. Fogel :** Pour parler de façon générale, monsieur le sénateur, et pour reprendre ce que nous avons tous les deux dit plus tôt, les gens éprouvent une certaine frustration devant le manque de volonté de la Couronne, qui hésite à déposer des accusations de crimes motivés par la haine, ce qui change tout le déroulement des procédures contre l'accusé. C'est un cercle vicieux : les procureurs de la Couronne savent que les procureurs généraux hésitent à déposer des accusations en vertu, disons, de l'article 319, et ils ne veulent pas approuver ces accusations. Cela étant, les forces de l'ordre hésitent à investir le temps et les efforts nécessaires dans les enquêtes afin de trouver des éléments de preuve qui permettraient de mener à bien la poursuite.

Une partie importante du travail de votre comité et du Parlement, de façon générale, est de fixer des cibles théoriques — même si elles ne sont pas prescrites officiellement dans la loi — quant à l'approche que nous voulons que les procureurs généraux des provinces et du Canada adoptent. Pour revenir à ce que vous avez dit, monsieur le sénateur, les gens en ont assez de voir que tous ceux qui expriment de la haine n'ont pas à rendre compte de ce qu'ils font. Ce serait un objectif important à atteindre, dans le cadre de vos travaux, tout autant que l'adoption du projet de loi.

**Le sénateur Oh :** Merci de vos exposés.

Je veux poser ma question à M. Mostyn. Je crois que vous y avez déjà répondu en partie. Quand vous avez témoigné devant la Chambre des communes à propos des dispositions du projet de loi C-59, qui auront pour effet de remplacer la préconisation du terrorisme par le fait de conseiller la commission d'infractions de terrorisme, vous avez dit que les modifications proposées affaiblissaient la loi et qu'elles étaient inutiles. Je vous cite :

Nous admettons que le droit à la liberté d'expression est important, mais le droit des victimes potentielles d'être à l'abri du terrorisme et de la menace terroriste doit avoir une plus grande priorité.

À notre époque, avec la montée de la promotion du terrorisme et de la haine sur Internet — ce qui encourage les attentats terroristes —, que pouvons-nous faire pour que les gens comprennent à quel point ces choses sont une menace? Je crois que vous avez déjà effleuré le sujet.

**Mr. Mostyn:** Yes, senator, but thank you very much for the question.

That really was the intent behind my previous remarks, that in no way should this legislation be weakened and in no way should it be seen to be weakened. That's an important point because, in Bill C-75, which was dealing with interference with religious officials or clergy during a religious service, we made the argument that we were opposed to deletion of that clause from the Criminal Code because it could be seen as a message to certain people out there that this was open. We just felt the timing was wrong, it sent the wrong message and it should stay in.

It should not be seen with the seriousness we have all addressed in this room today about online promotion of hatred, online terrorism, some of which is emanating outside of Canada and may be beyond our reach but some of which could emanate and certainly has an impact on Canadians. That's what we have to deal with in terms of criminal prosecutions here in Canada.

So we cannot do anything to be seen to weaken the law, and that's what, in our opinion, it does. We feel the jurisprudence is there for the advocacy and the promotion. We just want to be able to provide all the tools to all law enforcement officials to be able to have successful prosecutions going forward for terrorism-related offences.

**Senator Gold:** Thank you all for being here. As you know, and others may not know, I've learned a lot from all of you over many years, long before I arrived here. Thank you once again for your presence and for all the work you do on behalf of all Canadians.

I want to get back to the bill and to your recommendations just to understand a little better what your position is. I understand the CIJA-proposed amendment because it's linked very much to the current formulation of the offence and linked to the testimony we heard before this committee. I'm less clear, Michael and Steven, on your position on that amendment. I'd like you to comment whether you would support the CIJA amendment, even though your position, I gather, is that we should leave the advocacy and terrorism ones in place.

On that latter point, I wonder if you could comment on some testimony we've already heard. We've heard from the Director and General Counsel Doug Breithaupt who was here on April 10 that, in his reading of the Supreme Court jurisprudence,

**M. Mostyn :** Oui, monsieur le sénateur. Je vous remercie tout de même de la question.

Dans mes commentaires précédents, je voulais surtout dire qu'il ne faut en aucun cas affaiblir la loi. Il ne faut pas non plus la percevoir comme affaiblie. C'est d'ailleurs un point très important. Pendant l'étude du projet de loi C-75 — où il était question de gêner un ministre du culte pendant un service religieux —, nous nous sommes opposés à l'abrogation de cette disposition du Code criminel, parce que certaines personnes en auraient conclu que ce genre d'acte était maintenant permis. Nous estimions tout simplement que ce n'était pas le moment, que cela envoyait le mauvais message et que la disposition devait être conservée.

Malgré tout, il ne faudrait pas donner à cela autant d'importance qu'à ce dont nous avons discuté ici aujourd'hui, c'est-à-dire la promotion en ligne de la haine et du terrorisme sur Internet. Même si une partie du discours haineux vient de l'extérieur du Canada et que nous ne pouvons peut-être rien y faire, il y en a certainement une partie qui vient du Canada et qui peut avoir un impact sur les Canadiens. Ce sont les gens qui font ce genre de choses au Canada qui doivent être traduits en justice.

Il ne faut donc rien faire qui puisse être perçu comme affaiblissant la loi, et c'est, selon nous, ce qui est en train de se produire. À nos yeux, préconiser et fomenter sont des infractions, comme en atteste la jurisprudence. Nous voulons simplement que les gens qui sont responsables de l'application de la loi aient tous les outils à leur disposition, ce qui nous permettrait de mener des poursuites fructueuses contre ceux qui ont commis des infractions de terrorisme.

**Le sénateur Gold :** Merci à vous d'être ici. Comme vous le savez — mais peut-être que certains d'entre vous l'ignorent —, j'ai appris énormément de choses grâce à vous tous au fil des ans, bien avant que je sois nommé sénateur. Encore une fois, je tiens à vous remercier de votre présence et de tout le travail que vous faites au nom de tous les Canadiens et Canadiennes.

J'aimerais revenir au projet de loi et à vos recommandations. Je vous demanderais de préciser votre position un peu plus. Je comprends bien la modification proposée par le Centre consultatif des relations juives et israéliennes, le CIJA, puisqu'elle est étroitement liée à la façon dont l'infraction est définie présentement. Notre comité a aussi pu entendre un témoignage à ce sujet. Cependant, monsieur Mostyn et monsieur Slimovitch, je suis moins certain de comprendre votre position quant à cette modification. Pouvez-vous nous dire si vous soutenez la modification proposée par le centre, même si, à votre avis, d'après ce que j'ai compris, nous devrions conserver les dispositions relatives à la préconisation et au terrorisme?

Justement, à ce sujet, je me demandais si vous pouviez formuler des commentaires à propos des témoignages que nous avons entendus. Le 10 avril dernier, nous avons entendu le témoignage de M. Doug Breithaupt, directeur et avocat général,

advocacy or promotion has been interpreted by the courts as being active encouragement and, therefore, the equivalent of counselling. The testimony we heard was that there isn't really a narrowing by the substitution of the word "counselling" for the words "advocacy and terrorism." That was one point.

Then we heard from Professor Forcese and others in their writings that the current law suffers from at least two problems. One is that the phrase "terrorism offences" in general is not well established in law and produces uncertainty. Also, it lacks the defences around the current law, such as were present in hate propaganda provisions and which were critical to it being saved under section 1 of the *Keegstra* case. Professors Roach and Forcese and others have said that the current law, salutary though its intent may be, is a constitutional train wreck waiting to happen.

Is it your position that in fact it's constitutionally solid? I'd would like to hear your comments on that and on whether or not you would support the amendment that Mr. Fogel is proposing.

**Mr. Mostyn:** Thank you very much for that question, senator.

First of all, dealing with the advocacy and promotion of hatred being distinct from counselling, they are currently distinct offences under counselling, separate and apart from advocacy and promotion under the existing Criminal Code. The offence of advocacy currently exists for genocide, for example. Sexual activity with a person under the age of 18 currently exists for advocacy and promotion, and that's section 163.1. There's a general counselling offence under section 22. Section 464 is a counselling offence not committed. The first general counselling offence, of course, only covers if an actual offence was committed.

Our position is really that if the reason and the rationale for the change of the wording from promotion and incitement to counselling is because of the current lack of prosecutions under this, what is being proposed to ensure that a new language of counselling will have active prosecutions? Or will it suffer from the same flaws that currently exist if we are only looking at it in terms of this current language going forward?

et, selon son interprétation de la jurisprudence de la Cour suprême, les tribunaux ont interprété la préconisation et la fomentation comme étant le fait d'encourager activement à commettre un acte, ce qui est donc l'équivalent de conseiller. Selon les témoignages que nous avons entendus, nous ne restreignons pas la portée de la loi en substituant l'expression « conseiller » à « préconiser et fomenter ». Voilà une première chose.

Également, selon le témoignage de M. Craig Forcese ainsi que selon d'autres observations écrites, la loi actuellement comprend au moins deux problèmes. Premièrement, l'expression « infractions de terrorisme » n'est pas bien définie dans le droit en général et est une source d'incertitude. Deuxièmement, les défenses que prévoyait la jurisprudence actuelle brillent par leur absence. Certaines étaient présentes dans les dispositions relatives à la propagande haineuse et ont joué un rôle déterminant pour faire en sorte que la loi soit maintenue, en application de l'article premier, dans l'affaire *Keegstra*. Selon M. Roach et M. Forcese, deux professeurs d'université, et selon d'autres personnes, la loi actuelle, malgré ses objectifs salutaires, ne peut faire autrement que de mener à une catastrophe constitutionnelle.

Que pensez-vous de sa solidité, sur le plan constitutionnel? J'aimerais que vous formuliez des commentaires à ce sujet et que vous nous disiez si vous soutenez ou non la modification proposée par M. Fogel.

**M. Mostyn :** Merci beaucoup de poser la question, monsieur le sénateur.

Avant tout, en ce qui concerne le fait de préconiser et fomenter la commission d'actes haineux et de conseiller la commission de tels actes, ces infractions sont actuellement distinctes dans le Code criminel; ce sont deux entrées différentes. Le fait de préconiser la commission d'un acte haineux est une infraction qui existe actuellement pour le génocide, par exemple. Le fait de préconiser ou de fomenter une activité sexuelle avec une personne âgée de moins de 18 ans est en fait visé à l'article 163.1. De façon générale, le fait de conseiller la participation à une infraction constitue une infraction au titre de l'article 22. L'article 464 porte sur le fait de conseiller la perpétration d'une infraction qui n'est pas commise. Bien entendu, la première infraction générale qui consiste à conseiller la perpétration d'une infraction vise uniquement les cas où une infraction est véritablement commise.

Si c'est l'absence actuelle de poursuites à ce titre qui motive et justifie le changement de libellé visant à utiliser le mot conseiller au lieu de fomenter et inciter, que proposez-vous pour faire en sorte que le nouveau libellé incluant le mot conseiller entraîne des poursuites actives? Retrouverons-nous les mêmes lacunes que nous voyons à l'heure actuelle, si le présent libellé devait être adopté?

There are a lot of lessons that can be learned from international partnerships. As my colleague mentioned before, no country has suffered more under terrorism than the State of Israel, but there are other international agreements. For example, Canada could potentially sign and ratify the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, which is open for signature by non-member states, which would include Canada, and there are many lessons that Canada can learn in terms of how to deal with terrorism offences. How we deal with terrorism in Canada is a separate question from whether to term it in the code as counselling or incitement and promotion.

Once again, though, our position is that it can be viewed as a weakening, which is just a signal that we don't want to send.

In terms of CIJA's position, clearly if the B'Nai Brith position was not accepted at the end of the day, what we're trying to achieve here today is the protection of Canadians. We want to see prosecutions under the law. We need to see more education within Crown prosecutors' offices and not view this as just a one-off. Any change in the law or keeping the wording identical in and of itself is probably not going to do anything. There will have to be broader communications and more education for our Crowns and their investigative and research units to ensure that prosecutions go forward. If that's what happens at the end of the day, we, of course, would be supportive of that. We want to see terrorism-related prosecutions.

**Mr. Slimovitch:** I can add one small point. I've been listening to this whole discussion, and we had a discussion obviously for many hours on the difference between advocacy and promotion versus counselling. These are the sorts of discussions you often have around a boardroom table in a law office. You're deciding whether it really makes a difference at the end of the day. What makes a difference at the end of the day are the prosecutions. At the end of the day, you have to ask what is the best way to get prosecutions? There's no reason to believe that the change from advocacy and promotion to counselling will result in more prosecutions.

For whatever reason, there seems to be a large fog around the idea of the Attorneys General giving their fiat for these kinds of prosecutions. Local prosecutors can get authorization to prosecute a murder case easier than you can get to prosecute a willfully promoting hatred crime, because it requires the Attorney General's fiat. There's no reason in this day and age that that kind of concept is shrouded in great secrecy. These things should be published. You should be able to have discussions about this. That's the crux, and that's what will result in more prosecutions. Thank you.

Nous pouvons tirer de nombreuses leçons des partenariats établis sur la scène internationale. Comme mon collègue l'a dit auparavant, aucun pays n'a plus souffert du terrorisme que l'État d'Israël, mais il existe d'autres ententes internationales. Par exemple, le Canada pourrait possiblement signer et ratifier la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, laquelle peut être signée par des États non membres, ce qui inclut le Canada, et nous pourrions tirer de nombreuses leçons quant à la façon de traiter les infractions de terrorisme. La façon dont nous traitons le terrorisme au Canada n'a rien à voir avec le fait de savoir s'il faut utiliser l'expression conseiller ou inciter et fomenter dans le Code criminel.

Encore une fois, nous croyons que cela peut être perçu comme un fléchissement, et c'est un message que nous ne voulons pas envoyer.

Pour ce qui est de la position du CIJA, manifestement, si la position du B'Nai Brith n'était pas acceptée au bout du compte... Ce que nous essayons de faire ici aujourd'hui, c'est de protéger les Canadiens. Nous voulons voir des poursuites intentées en vertu de la loi. Il doit y avoir plus de sensibilisation dans les bureaux des procureurs de la Couronne afin qu'ils ne voient pas cela comme un cas isolé. Le fait de modifier la loi ou de garder la même formulation ne va probablement pas changer grand-chose. Il faut sensibiliser davantage nos procureurs de la Couronne ainsi que leurs unités d'enquête et de recherche et assurer une plus grande communication avec eux pour que des poursuites soient intentées. Si tout compte fait, c'est ce qui se produit, il est certain que nous soutiendrons l'idée. Nous voulons qu'il y ait des poursuites liées au terrorisme.

**M. Slimovitch :** J'aimerais ajouter une petite chose. J'ai écouté toute cette discussion, et de toute évidence, nous avons passé de nombreuses heures à débattre de la différence entre les termes « préconiser » et « fomenter » et « conseiller ». C'est le genre de discussions qu'il y a souvent à la table de réunion d'un cabinet d'avocats. Il faut décider si, en fin de compte, cela apporte une réelle différence. Ce qui peut vraiment changer les choses en définitive, ce sont les poursuites. Il faut nous demander quelle est la meilleure façon d'intenter des poursuites. Rien ne permet de croire que le fait de substituer le mot « conseiller » aux mots « préconiser et fomenter » entraînera un plus grand nombre de poursuites.

Pour une raison ou une autre, il semble y avoir une grande zone nébuleuse entourant le fait que les procureurs généraux prononcent une décision arbitraire quant à ce genre de poursuites. Les procureurs locaux peuvent obtenir l'autorisation de poursuivre un meurtrier plus facilement qu'une personne qui a volontairement fomenté un crime haineux, car cela nécessite l'approbation du procureur général. À notre époque, rien n'explique pourquoi cela se fait dans le plus grand secret. Ces choses devraient être rendues publiques. Nous devrions pouvoir en discuter. C'est le cœur du problème, et c'est ce qui engendrera davantage de poursuites. Merci.

**Senator Gold:** Just as a follow-up and just to be clear, I think the government's position — and it was supported by the academics — was that the problem with the Bill C-51 formulation was they felt it was clearly unconstitutional, and therefore something needed to be done. Whether this was the right fix or the amendment was the right fix was a separate matter. That's my understanding of why this change was effected, because the current law was thought to be literally unenforceable, unusable, because of the constitutional defects that are on its face.

**Mr. Slimovitch:** Well, the answer I would give is, what's wrong with section 319(1)? Why isn't it prosecuted? Why isn't it used? That's the fundamental problem. The actual wording of the offence is obviously very important, but it seems that we've been spending years without prosecutions. I personally can tell you that I've met with Crown prosecutors trying to push these kinds of prosecutions. The answer has often been, "We don't have authority from Quebec City."

**Mr. Fogel:** Just very quickly, I have two points. The first is that while I don't at all disagree that the goal is to more effectively prosecute those who commit these offences, there is another dimension to the value of the legislation, which is as a deterrent. To the extent that we become more and more precise about who would be captured in the net of those who have been in violation of the law and reduce their wiggle room in terms of what they can get away with in terms of preaching, counselling, advocating and promoting terrorist activity, that also has a value in terms of diminishing the volume that takes place.

The other point goes back to the general one of political will. As Mr. Mostyn noted, we can have any legislation on the books, any elements of the Criminal Code, but absent the political will to implement them, it's of very little use. I think one of the things we have to see as an outcome of this whole conversation is resolve on the part of all the different pieces of the judicial system and public policy to redouble their efforts to use all of the tools appropriately and aggressively.

**Senator McPhedran:** In some ways, this is a build on the discussion that you've just had with my colleague Senator Gold. To a large extent, the current wording around advocating or promoting and the proposed change in this bill remains a largely academic exercise. I think everybody would agree that it's the next step, namely, prosecutions, which, of course, build the jurisprudence. This is really by way of wanting to ensure we

**Le sénateur Gold :** Simplement pour faire un suivi et pour apporter des précisions, je crois que le gouvernement était d'avis — et cela a été appuyé par les universitaires — que le problème avec le libellé du projet de loi C-51, c'est qu'il était manifestement inconstitutionnel, et que, par conséquent, il fallait faire quelque chose. Le fait de savoir si c'était la bonne solution ou si la modification était la bonne solution était une question tout à fait distincte. C'est ce que je comprends de la raison pour laquelle ce changement a été fait, car on croyait que la loi actuelle était littéralement inapplicable et inutilisable en raison des défauts constitutionnels qu'elle comporte.

**M. Slimovitch :** Eh bien, la réponse que je donnerais est la suivante : qu'y a-t-il de mal avec le paragraphe 319(1)? Pourquoi n'y a-t-il pas de poursuites au titre de ce paragraphe? Pourquoi n'est-il pas utilisé? C'est le problème fondamental. Le libellé de l'infraction lui-même est manifestement très important, mais il semble que nous ayons passé des années sans qu'il y ait de poursuites. Personnellement, je peux vous dire que j'ai rencontré des procureurs de la Couronne qui essaient d'intenter ce genre de poursuites. La réponse obtenue a souvent été la suivante : « Nous n'avons pas reçu l'autorisation de la Ville de Québec. »

**M. Fogel :** Très rapidement, j'ai deux points à soulever. D'abord, même si j'appuie tout à fait l'objectif de poursuivre plus efficacement les gens qui commettent ce genre d'infractions, il y a une autre dimension à l'utilité de la loi, qui est d'agir comme un élément dissuasif. Dans la mesure où nous apportons de plus en plus de précisions quant aux personnes qui contreviennent à la loi et que nous réduisons leur marge de manœuvre de sorte qu'elles ne puissent plus échapper aux poursuites en ce qui a trait au fait de prôner, de conseiller, de préconiser et de fomenter la commission d'un acte terroriste, cela peut également permettre de diminuer le nombre d'infractions commises.

Puis, il y a la question générale de la volonté politique. Comme M. Mostyn l'a fait remarquer, même si des lois et des éléments du Code criminel sont en vigueur, sans volonté politique de les mettre en œuvre, cela ne sert à rien. Pour observer un résultat à la suite de cette conversation, il faudrait que les différents organes du système judiciaire et responsables des politiques publiques redoublent leurs efforts afin d'utiliser tous les outils à leur disposition de manière appropriée et vigoureuse.

**La sénatrice McPhedran :** D'une certaine manière, cela s'ajoute à la discussion que vous venez tout juste d'avoir avec mon collègue, le sénateur Gold. La question du libellé actuel, lequel contient concernant les mots préconiser ou fomenter, et du changement proposé dans le projet de loi est en grande partie théorique. Je crois que tout le monde est d'accord pour dire que la jurisprudence sera créée à la prochaine étape, soit, bien sûr,

understand clearly the positions that are taken here. The jurisprudence around the existing wording in Bill C-51 is zero; is that correct?

**Mr. Mostyn:** We're not aware of any.

**Senator McPhedran:** No prosecutions, so we are engaged in a largely academic exercise here.

However, we do have, with considerable reputations, academics who have argued strongly, I think, in a way that has been accepted by the government for the changes that we see through Bill C-59 that there is a problem with advocating and promoting, both in terms of those words and also in terms of the legal defences connected to that offence. Since we have no jurisprudence that would underscore the constitutionality of the wording, but we do have considerable academic commentary that it is likely unconstitutional, can you give us anything on the other side of the argument from academic sources?

**Mr. Mostyn:** Thank you very much, senator, for the question. Maybe my friend can answer in terms of the academic sources.

Where we're coming from is a community that has in fact been targeted by terrorism around the world. It's less academic and more real-world practicalities. I think we're all agreed and concerned that there have been no prosecutions. There should be when it meets the criminal definition of terrorism, obviously.

I know and I understand that any academic arguments would be made around the issues of freedom of speech because, of course, you never want the net so broad that you are going against those constitutional freedoms for freedom of speech. We understand that and we respect that.

However, freedom from incitement of terrorism and freedom from promotion of terrorism is also a fundamental human right and also needs to be respected. While we may not have seen that much of it yet in Canada, we can learn from other countries with that experience. We should not be in a position in this country where we suddenly have to radically shift the way that we operate and the way civil society is governed to deal with new and emerging threats. We see these threats in other countries in the world. We should be learning from their experiences, and we shouldn't be narrowing it. We just believe that it's the wrong time to send that signal. Once again, we believe that it is an equal human right to be free from that incitement and particular promotion.

celle des poursuites. À l'aide de cet exercice, nous voulons nous assurer de comprendre clairement les positions adoptées à cet égard. Il n'y a absolument aucune jurisprudence au sujet du libellé actuel du projet de loi C-51, est-ce exact?

**M. Mostyn :** Pas à notre connaissance.

**La sénatrice McPhedran :** Il n'y a eu aucune poursuite, donc nous prenons part à un exercice essentiellement théorique.

Toutefois, des universitaires, qui jouissent d'une excellente réputation, ont défendu fortement le fait qu'il y avait un problème avec les mots préconiser et fomenter, et avec les moyens de défense liés à cette infraction, ce qui a été reconnu par le gouvernement et qui explique les changements que nous voyons à l'égard du projet de loi C-59. Comme il n'existe aucune jurisprudence pour confirmer la constitutionnalité du libellé, mais qu'il y a eu des commentaires considérables de la part d'universitaires selon lesquels le libellé est inconstitutionnel, êtes-vous en mesure de nous fournir des sources universitaires qui défendaient la constitutionnalité du libellé?

**M. Mostyn :** Merci beaucoup de poser la question, madame la sénatrice. Mon collègue peut peut-être répondre en ce qui a trait aux sources universitaires.

Nous sommes issus d'une communauté qui a en fait été la cible de terrorisme dans le monde entier. Il faut regarder un peu moins l'aspect universitaire et nous concentrer davantage sur le vrai monde. Je pense que nous sommes tous d'accord pour dire qu'il n'y a pas eu de poursuites, et que cela est préoccupant. Manifestement, il devrait y avoir des poursuites lorsqu'une infraction répond à la définition pénale du terrorisme.

Je sais que des arguments universitaires sont formulés à l'égard des questions de liberté d'expression, et je le comprends, car, bien évidemment, on ne veut pas que le filet soit vaste au point que nous allions à l'encontre de ces libertés constitutionnelles. Nous comprenons cela et nous le respectons.

Toutefois, la liberté d'être protégé de l'incitation au terrorisme et de la fomentation d'actes terroristes est aussi un droit fondamental de la personne qui doit être respecté. Même si ce n'est pas quelque chose que l'on voit beaucoup au Canada, nous pouvons apprendre d'autres pays qui ont cette expérience. Nous ne devrions pas nous retrouver dans une situation au pays où nous devons soudainement modifier radicalement notre manière de fonctionner et la façon dont la société civile est régie pour pouvoir gérer des menaces nouvelles et émergentes. Nous voyons ces menaces dans d'autres pays du monde. Nous devrions apprendre de leurs expériences, et nous ne devrions pas restreindre ces dispositions. Nous croyons seulement que ce n'est pas le bon moment d'envoyer ce message. Encore une fois, nous croyons qu'il s'agit d'un droit de la personne tout aussi important que d'être protégé de l'incitation au terrorisme et de la fomentation de ce genre d'activité.

**Senator McIntyre:** Thank you, gentlemen, for your presentations, and my warmest sympathies for the recent tragedies that your community and other Jewish communities around the world have been going through.

I just want to follow up very briefly on the offences of advocacy and promotion versus the offence of counselling. I think we've pretty well covered that ground, but I just want to add this point. True, there are defences to the offences of advocacy and promotion. Mr. Mostyn, as you've indicated, the offence of counselling is covered under section 22 of the code, but there's no defence to the offence of counselling, surprisingly enough. There's no defence to the offence of counselling. I'd just like to have your thoughts on that point.

**Mr. Mostyn:** Well, if there's no defence to the offence of counselling, then certainly that would seem less constitutional than making the change.

**Senator McIntyre:** That's why I can't understand why the bill is proposing to eliminate the offence of the advocacy and promotion of terrorism and to instead substitute the offence of counselling to commit. That's beyond me. Thank you.

**Senator Richards:** Thank you for being here. I was in Israel with Senator Manning, and it was a wonderful experience.

The broadness of the net was mentioned here. Would prosecutors shy away from it because of the fear of lack of ability to get a guilty verdict?

I'm wondering what the position is in other democratic countries concerning this amendment to the act that you propose. Do you know, for instance, how Israel or the U.S. would look at this?

**Mr. Slimovitch:** I can't really speak to the other countries. The question of whether the Attorneys General would shy away from that sort of brings us back to the original problem. We have no idea, because it's all a big secret. You have no idea what the considerations are or what the factors are. You have no idea how it's discussed. You sort of go to a local prosecutor. He somehow sends a message to the provincial capital, and somewhere there a decision is made. That's the fundamental problem.

**Senator Richards:** Okay. Thank you.

**The Chair:** Let me express, on behalf of all committee members, our sincere thanks for your appearance here today. We very much appreciate the perspective, and I share our

**Le sénateur McIntyre :** Merci, messieurs, de vos exposés. Je vous offre mes plus sincères condoléances pour les récentes tragédies qui ont touché votre communauté et d'autres communautés juives dans le monde.

J'aimerais revenir brièvement sur les infractions que constitue le fait de préconiser ou de fomenter un acte par rapport au fait de conseiller un acte. Je pense que nous avons très bien couvert le sujet, mais j'aimerais ajouter un point. Il est vrai qu'il existe des défenses aux infractions que constitue le fait de préconiser ou de fomenter un acte. Monsieur Mostyn, comme vous l'avez mentionné, l'infraction que constitue le fait de conseiller un acte est visée à l'article 22 du Code criminel, mais il n'existe aucune défense à l'infraction que constitue le fait de conseiller, ce qui est plutôt surprenant. Il n'y a aucune défense à l'infraction de conseiller la commission d'une infraction. J'aimerais simplement savoir ce que vous en pensez.

**M. Mostyn :** Eh bien, s'il n'y a aucune défense à l'infraction de conseiller, cela me semble certainement moins constitutionnel que le fait d'apporter le changement.

**Le sénateur McIntyre :** C'est pourquoi je n'arrive pas à comprendre pour quelle raison le projet de loi propose d'éliminer l'infraction de préconiser ou de fomenter la commission d'une infraction de terrorisme et de lui substituer l'infraction de conseiller la commission d'une infraction. Cela me dépasse. Merci.

**Le sénateur Richards :** Merci d'être ici. Je suis allé en Israël avec le sénateur Manning, et cela a été une expérience fantastique.

On m'a parlé de la grande portée du filet. Les procureurs pourraient-ils éviter de s'en servir par crainte de ne pas avoir la capacité d'obtenir un verdict de culpabilité?

Je me demande quelle est la position d'autres pays démocratiques en ce qui a trait à cette modification de la loi que vous proposez. Savez-vous, par exemple, comment Israël ou les États-Unis voient la chose?

**M. Slimovitch :** Je ne peux pas vraiment parler des autres pays. La question de savoir si les procureurs généraux éviteraient d'utiliser cette disposition nous ramène en quelque sorte au problème initial. Nous n'en avons aucune idée, car tout cela est un immense secret. Vous n'avez aucune idée des considérations ou des facteurs. Vous ne savez pas comment tout cela est abordé. Vous consultez en quelque sorte un procureur local. Il envoie un message à la capitale provinciale d'une certaine manière, puis une décision est prise. C'est le problème fondamental.

**Le sénateur Richards :** D'accord. Merci.

**La présidente :** Au nom de tous les membres du comité, je vous remercie sincèrement de votre comparution ici aujourd'hui. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir partagé votre point de

condolences on behalf of all committee members for the recent loss over the weekend. Thank you again.

For our final panel today, we welcome Wesley Wark, Visiting Professor, Graduate School of Public and International Affairs, from the University of Ottawa; and the Honourable Hugh Segal, Principal, Massey College, University of Toronto, and Chair of the NATO Association of Canada. Welcome, gentlemen. Mr. Segal, I understand you will lead.

[*Translation*]

**Hon. Hugh D. Segal, Principal, Massey College, University of Toronto, and Chair, NATO Association of Canada, as an individual :**

I am very appreciative of the opportunity to share perspectives on Bill C-59, An Act respecting national security matters, which your committee is considering. Thank you very much for your invitation.

[*English*]

As you have been at this all day, I will make my presentation brief so as to give an opportunity for my colleague and to take any questions you may have.

[*Translation*]

I do so in this context.

[*English*]

The question of national security, always of immense importance and the precise focus of this committee, first became a focus of my own work in the Senate after the Special Senate Committee on Anti-terrorism was created here in the Senate to consider a series of flaws found in the well-intentioned legislation presented and passed by the Chrétien administration after the 9/11 terrorist attack on New York City and the Pentagon in Washington, resulting in thousands of innocent civilian deaths.

The legislation, presented in good faith, was thought by the government to be Charter-proof. It was not. The Special Senate Committee on Anti-terrorism was established to deal with court rulings that the legislation had to be modified to address. This mission was given to the Senate, first, because of the detailed nature of the task and, second, because of the necessity that it be dealt with in an objective, national-interest fashion without the excessive partisanship sometimes alive and well in the other place. I want to pay tribute to one of your colleagues, Senator Mobina Jaffer, who was a member of that committee and who made a substantial contribution based on principle and passion around the issue of rights and their protection during that debate.

vue. Au nom de tous les membres du comité, je vous offre nos condoléances pour les décès survenus durant la fin de semaine. Encore une fois merci.

Pour notre dernier groupe de témoins aujourd'hui, nous accueillons Wesley Wark, professeur invité, École supérieure d'affaires publiques et internationales de l'Université d'Ottawa, et l'honorable Hugh Segal, directeur, Massey College, Université de Toronto, et président de l'Association canadienne pour l'OTAN. Bienvenue, messieurs. Monsieur Segal, je crois comprendre que vous commencerez.

[*Français*]

**L'honorable Hugh D. Segal, directeur, Massey College, Université de Toronto, et président, Association canadienne pour l'OTAN, à titre personnel :**

Je suis ravi de l'occasion de vous faire part de mes perspectives sur le projet de loi C-59, Loi concernant des questions de sécurité nationale, dont votre comité est saisi. Je vous remercie profondément de votre invitation.

[*Traduction*]

Comme vous êtes là depuis ce matin, je présenterai un bref exposé afin de donner l'occasion à mes collègues de poser toutes les questions qu'ils voudront.

[*Français*]

C'est dans ce contexte que je le fais.

[*Traduction*]

La question de la sécurité nationale revêt toujours une grande importance et est au cœur du rôle de votre comité. J'ai commencé à y consacrer mes énergies au Sénat après la création du Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme chargé d'examiner diverses lacunes que renfermait le projet de loi bien intentionné que le gouvernement Chrétien a présenté et fait adopter après l'attaque terroriste du 11 septembre à New York et au Pentagone à Washington, qui a coûté la vie à des milliers de civils innocents.

Le gouvernement croyait que sa nouvelle loi, présentée de bonne foi, résisterait aux contestations en vertu de la Charte. Cela n'a pas été le cas. Le Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme a été mis sur pied pour examiner les modifications à apporter à la suite des décisions de justice. Cette mission a été confiée au Sénat, d'abord à cause de la nature détaillée de la tâche et, ensuite, en raison de la nécessité de traiter la question avec objectivité dans l'intérêt national, sans la partisanerie excessive qui est parfois bien présente à l'autre endroit. Je veux rendre hommage à l'une de vos collègues, la sénatrice Mobina Jaffer, qui était membre de ce comité et qui a apporté une contribution marquante fondée sur des principes et

Beyond doing its work in a cooperative, fastidious and non-partisan way, the committee also made recommendations for future policy priorities. Two areas of recommendation contributed to legislation either now before this committee or laws already passed and proclaimed.

One recommendation was focused on proper parliamentary oversight of our national security and intelligence operations, opting for the British model, as it was required and believed that a parliamentary democracy should have oversight of its national security operations. At that particular time, we were the only major NATO partner without that oversight.

The other recommendation was around the recommendations from the royal commission of former Justice Major, which considered the aftermath of the Air India explosion, killing hundreds, which still ranks as the most serious terrorist event in Canadian history. This royal commission report wondered clearly and precisely about the lack of active measures and a united joint actionless day perspective between CSIS, the RCMP and other national security agencies — a lack which was seen to be a contributor to what was not done to prevent the Air India tragedy.

The first recommendation resulted in private legislation Bill S-220, which was advanced in this place jointly by Senator General Roméo Dallaire, Senator Mitchell and myself. That resulted in the federal legislation brought in by the present government that created NSICOP, the National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians. I congratulate the government and those on this committee who worked so diligently to create this security-cleared, parliamentary oversight body. Its first and most recent report speaks well to their diligence, broad and constructive focus and underlines the value of independent, security-cleared parliamentary national security oversight in a democracy.

The second recommendation helped contribute to the legislation before you today, which in my view is comprehensive, balanced, broadly well crafted and of urgent importance to Canada and Canadians.

No legislation is perfect. Your ability to make policy recommendations about aspects of the bill in your report, interim operational reports that should be forwarded to NSICOP or policy reviews that this and other committees might consider on a regular basis will be invaluable.

sur sa passion pour la question des droits et de leur protection durant ce débat.

En plus de travailler en collaboration de façon rigoureuse et non partisane, le comité devait aussi recommander les prochaines priorités stratégiques. Des recommandations à deux sujets ont contribué à l'élaboration de mesures législatives que vous examinez ou qui ont déjà été adoptées et promulguées.

La première recommandation était axée sur la surveillance parlementaire appropriée de nos opérations de sécurité nationale — selon le modèle britannique —, car selon les croyances, toute démocratie parlementaire devait assurer la surveillance de ses opérations de sécurité nationale. À l'époque, nous étions le seul principal partenaire de l'OTAN à ne pas exercer cette surveillance.

L'autre recommandation concernait les suggestions découlant de la commission royale sur l'ancien juge Major, laquelle portait sur les conséquences de l'explosion d'un avion d'Air India, événement qui a fait des centaines de victimes et qui constitue à ce jour l'acte terroriste le plus grave de l'histoire du Canada. Le rapport de la commission royale a soulevé des questions claires et précises au sujet de l'absence de mesures actives et d'une perspective commune d'intervention conjointe entre le SCRS, la GRC et d'autres organismes de sécurité nationale. Cette absence a été perçue comme un facteur qui a contribué à l'incapacité de prévenir la tragédie d'Air India.

La première recommandation a donné lieu au projet de loi S-220, parrainé par le sénateur et général Roméo Dallaire, le sénateur Mitchell et moi. Il est à l'origine de la loi fédérale présentée par l'actuel gouvernement qui a créé le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement, le CPSNR. Je félicite le gouvernement et les membres de votre comité qui ont travaillé avec diligence pour créer cet organisme de surveillance parlementaire formé de personnes ayant fait l'objet d'une enquête de sécurité. Son premier rapport témoigne bien de leur diligence et de leur vaste orientation constructive et souligne la valeur d'une surveillance parlementaire et indépendante de la sécurité nationale, effectuée par des personnes ayant fait l'objet d'une enquête de sécurité, dans une démocratie.

La deuxième recommandation a facilité la rédaction du projet de loi dont vous êtes saisis aujourd'hui, et qui est, à mon avis, exhaustif, équilibré, généralement bien rédigé et d'une importance urgente pour le Canada et les Canadiens.

Aucune loi n'est parfaite. Votre capacité de formuler des recommandations stratégiques sur divers aspects du projet de loi dans votre rapport, dans des rapports opérationnels intérimaires à transmettre au CPSNR ou dans le cadre des examens de politique que votre comité et d'autres pourraient mener régulièrement sera d'une valeur inestimable.

Amending this legislation in a way that might put its ultimate passage and proclamation before this Parliament comes to an end at risk would not, I respectfully submit, be in the national interest. In fact, as we are but a few months before our next federal election, failing to pass this bill would make it easier for totalitarian states, criminal troll and other groups from abroad or of the far right or far left to disrupt our election by getting in the way of Canadians making their own democratic decision about who should form the next government and who should sit in our next Parliament.

Recommendations and observations made by this committee will matter greatly. Perhaps seeking a change to shorten the review period from six to five years would be productive. But broad amendments would, in my view, be counterproductive if they slow the lawful engagement through active national security measures in defence of Canada and against those who would imperil our national security, which this bill provides for.

We know that these real threats are more than conceptual. As we have seen in other allied democracies who have had recent referenda or elections, the totalitarian forces that seek to weaken democracies, the legitimacy of the liberal, democratic, rules-based approach to international affairs and global security and commerce, and do harm to national institutions in the democracies, are active, engaged and determined.

The active measures anticipated in this bill and proscribed by judicial preclearance are necessary and should be part of the quiver of options available to CSIS, CSEC, all appropriate parts of the Canadian Armed Forces, including special operations, special forces and military intelligence, to address and get ahead of the challenges arrayed against us from many quarters.

Taking a defensive posture as the only one appropriate is essentially giving the initiative, strategic and tactical benefit to the forces of darkness actively operating in Russia, North Korea, Iran and the People's Republic of China, not to mention contracted subgroups serving the intelligence, disinformation and cyber attack tactics being employed by the countries I have listed, along with their fellow travellers in the cyber and disinformation sectors.

I refer honourable senators to the superb research and exposure work done by the Citizens Lab at the Munk School of Global Affairs & Public Policy at the University of Toronto for more details should you be interested.

À mon humble avis, il ne serait pas dans l'intérêt national d'apporter à ce projet de loi des amendements qui pourraient mettre à risque son adoption et sa promulgation avant la dissolution du Parlement. De fait, comme nous ne sommes qu'à quelques mois des prochaines élections fédérales, si ce projet de loi n'est pas adopté, les États totalitaires, les trolls criminels et d'autres groupes étrangers d'extrême droite ou d'extrême gauche pourront plus facilement perturber nos élections en empêchant les Canadiens de décider eux-mêmes de façon démocratique qui formera le projet gouvernement et qui siègera au Parlement.

Les recommandations et les observations de votre comité auront beaucoup de poids. Il serait peut-être utile de ramener la période d'examen de six à cinq ans. Cependant, de vastes amendements seraient, à mon avis, contre-productifs s'ils venaient ralentir la prise légale de mesures actives de sécurité nationale pour la défense du Canada, et contre ceux qui mettraient en péril notre sécurité nationale, soit ce qui est prévu dans le projet de loi.

Nous savons que ces menaces réelles ne sont pas seulement conceptuelles. Comme nous l'avons vu dans d'autres démocraties alliées où il y a eu récemment des référendums ou des élections, les forces totalitaires qui cherchent à affaiblir les démocraties, la légitimité de l'approche libérale, démocratique et fondée sur des règles en matière d'affaires internationales et de sécurité et de commerce dans le monde, ainsi qu'à porter préjudice aux institutions nationales dans les démocraties, sont actives, mobilisées et déterminées.

Les mesures actives prévues dans ce projet de loi et devant faire l'objet d'une autorisation judiciaire préalable sont nécessaires et devraient faire partie des options qui s'offrent au SCRS, au CSTC et à tous les éléments compétents des Forces armées canadiennes, y compris les opérations spéciales, les forces spéciales et le renseignement militaire, afin que l'on puisse relever les défis que représente la lutte contre de nombreux groupes.

Considérer que la prise d'une position défensive est la seule mesure appropriée, c'est essentiellement donner l'avantage stratégique et tactique aux forces de l'ombre qui opèrent activement en Russie, en Corée du Nord, en Iran et en République populaire de Chine, pour ne rien dire des sous-groupes contractuels qui s'occupent des tactiques de renseignement, de désinformation et de cyberattaque pour le compte des pays que j'ai énumérés, avec leurs collègues dans les secteurs de la cybernétique et de la désinformation.

Pour plus de détails, je vous renvoie, mesdames et messieurs les sénateurs, aux superbes travaux de recherche et de diffusion effectués par les chercheurs du Citizens Lab de la Munk School of Global Affairs & Public Policy de l'Université de Toronto.

Of course, this bill is not perfect. No piece of legislation ever is. But it is in the national interest, I respectfully submit, for this committee to not let the perfect be the enemy of the good.

The simple structure of what happens when amendments are sent back to the other place is unknowable, but it is likely to be more complex as this parliamentary session, and indeed this Parliament, comes to an end.

Lawful access to active measures is an important instrument Canada and our national security agencies can use to deter, dilute, diminish and deflect efforts by our enemies to destabilize our democracy.

It is important to keep in mind that the most important goal of any national security policy, administration and its active engagement is the protection of democracy itself. Democratic institutions, processes, elections, the rule of law, due process, presumption of innocence, freedom of the press and of religion, respect and the embrace of diversity and human rights should not be taken for granted, especially when we know that strong and aggressive powers, who specifically dismiss these values as signs of our weakness, are eager to see their destruction and dilution in our democracy and others.

This bill does strike the right balance between freedom and security specifically because it protects our freedoms by giving our security forces the lawful authority, reviewable and accountable, to get that job done. A legal and accountable footing makes it clear that we are a society of laws and freedoms, not secret fiats unaccountable to the law.

Allowing CSIS to manage threat reduction and engage actively removes one of the constraints that divided intelligence from active measures and enforcement in the past. The lawful framework makes it doable, possible and constitutional.

When the enemies of democracy abroad are ungoverned by any laws, norms or accountabilities, ensuring that measures can be taken actively to repel and weaken their efforts actually have statutory and prior approval is the right partnership between effective active measures and the rule of law in the democracy we share.

System-wide review as contemplated by this bill is vital if linkages and engagements that involve more than one agency are to be governed by lawful and thoughtful analysis. Any stance other than system-wide review would be counter-productive and unduly emancipate parts of our security apparatus from the sort

Bien entendu, ce projet de loi n'est pas parfait. Aucune mesure législative ne l'est jamais. Je vous sou mets respectueusement qu'il est dans l'intérêt national que votre comité ne laisse pas le mieux être l'ennemi du bien.

La simple structure du processus qui est enclenché lorsque des amendements sont renvoyés à l'autre endroit n'est pas facile à comprendre, mais elle sera probablement plus complexe à l'approche de la fin de la session parlementaire, et de la législature.

L'accès légitime à des mesures actives est un instrument puissant que le Canada et ses organismes de sécurité nationale peuvent utiliser pour dissuader, affaiblir et atténuer les efforts déployés par nos ennemis pour déstabiliser notre démocratie.

Il est important de garder à l'esprit que l'objectif le plus important de tout organisme stratégique sur la sécurité nationale et de ses interventions est la protection de la démocratie en soi. Les institutions démocratiques, les processus, les élections, la primauté du droit, l'application régulière de la loi, la présomption d'innocence, la liberté de presse, la liberté de religion, le respect et l'acceptation de la diversité et des droits de la personne ne doivent pas être tenus pour acquis, surtout lorsque nous savons que des puissances fortes et agressives, qui rejettent expressément ces valeurs et qui les voient comme des signes de faiblesse, ont hâte de voir leur destruction et leur affaiblissement dans notre démocratie et ailleurs.

Ce projet de loi établit le juste équilibre entre la liberté et la sécurité, justement parce qu'il protège nos libertés en donnant à nos forces de sécurité le pouvoir légitime de faire le travail, pouvoir qui est soumis à un examen et qui doit faire l'objet de rapports. Une assise juridique fondée sur la reddition de comptes montre bien que nous sommes une société de lois et de libertés, plutôt qu'un pays où des décisions arbitraires sont prises en cachette sans égard à la loi.

Permettre au SCRS de gérer la réduction de la menace et de jouer un rôle actif élimine une des contraintes qui distinguaient les activités de renseignement des mesures actives et de l'application de la loi par le passé. Le cadre juridique rend cela à la fois réalisable, possible et constitutionnel.

Lorsque les ennemis de la démocratie à l'étranger ne sont pas régis par des lois, des normes et des obligations de rendre compte, le fait de veiller à pouvoir prendre des mesures actives pour repousser et affaiblir leurs efforts tout en ayant une approbation préalable figurant dans la loi constitue le bon équilibre entre des mesures actives et efficaces et la primauté du droit dans la démocratie que nous partageons.

L'examen à l'échelle du système qui est envisagé dans ce projet de loi est essentiel pour que les liens et les interventions qui mettent en cause plus d'un organisme soient régis par un examen légal et réfléchi. Toute autre façon de faire serait contre-productive et priverait indûment une partie de notre appareil de

of system-wide accountability that is both real-time and integrated.

Senators, thank you for the opportunity to share my views today.

**Wesley Wark, Visiting Professor, Graduate School of Public and International Affairs, University of Ottawa, as an individual:** Madam Chair and senators, thank you for the opportunity to appear before you to testify on Bill C-59.

The legislation has been through a lengthy gestation and was the subject of some changes in the other place that I believe helped strengthen the bill. My expertise is in the area of intelligence and national security policy, and from that framework, I support the rationale and need for Bill C-59. I believe it is important to consider both the changing needs of our security and intelligence community and the constant requirement to protect our rights. My view is that the legislation addresses some important potential capability gaps for the security and intelligence community, particularly in terms of intelligence collection, while also trying to safeguard Canadian rights. I hope your committee will also scrutinize the legislation from the perspective of what it adds to intelligence powers as well as how it defends rights.

The newest and most forward-leaning elements of Bill C-59 are Parts 1 to 4. They will have, in my view, the greatest impact in the future. It's those parts, Parts 1 to 4 of the bill, that I plan to address in these brief remarks. I'll go through these parts individually.

Part 1 and NSIRA, the national security intelligence review agency: This legislation will fix Canada's laggardly capacity for independent, external review of security and intelligence. NSIRA, in my mind, restores an innovative and leading Canadian review system that will be unique among our Five Eyes partners. That uniqueness, I would add, is nothing to fear. Change in the review system was long overdue, and NSIRA is an eminently workable solution to a heightened need for scrutiny of intelligence and security. It will make Canadian security and intelligence better in the long run and should make a substantial contribution to Canadian public knowledge of important national security practises.

In parentheses, I would support a comment made by the National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians in their recent annual report that basically drew attention to what that committee believed was a significant

sécurité d'une analyse en temps réel et intégrée à l'échelle du système.

Mesdames et messieurs les sénateurs, je vous remercie de m'avoir permis de m'exprimer devant vous aujourd'hui.

**Wesley Wark, professeur invité, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa, à titre personnel :** Madame la présidente, mesdames et messieurs les sénateurs, je vous remercie de me donner la possibilité de comparaître devant vous au sujet du projet de loi C-59.

Le projet de loi a fait l'objet d'une longue période préparatoire et a été assujéti à certains changements à l'autre endroit qui, je l'espère, ont aidé à le renforcer. Mon expertise est dans le domaine du renseignement et de la politique de sécurité nationale et, dans cette optique, j'estime que le projet de loi C-59 est justifié et nécessaire. Je pense qu'il est important de tenir compte à la fois des besoins évolutifs de notre communauté de la sécurité et du renseignement et de la nécessité de toujours protéger nos droits. Selon moi, le projet de loi aborde certaines lacunes potentielles importantes sur le plan de la capacité de la communauté de la sécurité et du renseignement, particulièrement en ce qui a trait à la collecte de renseignements, tout en protégeant également les droits des Canadiens. J'espère que votre comité examinera également les dispositions législatives en tenant compte de leurs contributions aux pouvoirs des services de renseignement de même que de leur capacité à défendre les droits.

Les éléments les plus récents du projet de loi C-59 et les plus orientés vers l'avenir sont les parties 1 à 4. Selon moi, elles auront une grande incidence à l'avenir. Ce sont ces parties du projet de loi que j'ai l'intention d'aborder dans ma brève allocution. Je vais parcourir chacune de ces parties.

Pour la partie 1 et l'OSSNR, l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement, le projet de loi permettra au Canada de rattraper son retard quant à sa capacité de mener un examen indépendant et externe de la sécurité et du renseignement. L'OSSNR, selon moi, rétablit un système d'examen canadien innovateur et de pointe qui sera unique parmi nos partenaires du Groupe des cinq. J'ajouterais qu'il n'y a rien à craindre de cette unicité. Ce changement du système d'examen était nécessaire depuis longtemps, et l'OSSNR constitue une solution très pratique à la nécessité accrue d'examiner les activités de renseignement et de sécurité. Cela permettra de renforcer la sécurité et le renseignement canadiens à long terme et devrait apporter une contribution considérable à la connaissance publique, au Canada, des pratiques importantes en matière de sécurité nationale.

Soit dit en passant, j'appuie un commentaire formulé par le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement dans son récent rapport annuel, qui attire essentiellement l'attention sur ce que le comité a vu comme une

absence of understanding on the part of the Canadian public about security intelligence matters.

Part 2, the intelligence commissioner: The intelligence commissioner injects into Canadian security and intelligence systems something entirely new and very significant: quasi-judicial oversight of aspects of the work of CSE and CSIS. It creates an oversight system in which certain activities of these agencies are subject to preauthorization in a dual-key system involving both the minister and the judicial authority. The challenge in such a dual-key system is to ensure that the role of the intelligence commissioner does not undercut the traditions and importance of ministerial accountability and is sufficiently focused to allow for successful and practical judicial oversight. The intelligence commissioner's role is to determine that the conditions that allow the minister to issue a certain authorization for intelligence activities have been met. Nothing more than that.

The reasonableness standard applied in the legislation at Part 2, clause 12(b), to define the duties of the intelligence commissioner is, I believe, problematic. It is overly broad, may lead to erroneous public perceptions of the role of the intelligence commissioner as a controlling hand and may, in fact, imperfectly the success of the intelligence commissioner's mandate.

Part 3 of the CSE Act: Communications Security Establishment has been around for a very long time but was given its first enabling legislation as part of the original anti-terrorism act passed in 2001. Bill C-59 provides not just stand-alone legislation for CSE, which is new, but also gives CSE a significantly expanded mandate. CSE's current three-part mandate for foreign intelligence, cyber security and technical assistance would expand to five missions, with the addition of active and defensive cyber operations.

I believe these new mandate powers, and I know you've discussed them in your previous meeting and during the course of today, which are, it's important to understand, targeted at operations in the global information infrastructure, not domestically, are necessary. These powers respond to the reality of the cyber realm and the kinds of aggression that is conducted by both state and non-state actors in that realm. Canada needs tools to deal with aggression in cyber space. These tools, these new powers, are also crucial, and I think that is an important point to understand, to the maintenance and success of Canada's role in the Five Eyes alliance.

absence considérable de compréhension de la part du public canadien au sujet des questions liées au renseignement de sécurité.

En ce qui concerne la partie 2 et le commissaire au renseignement, le commissaire au renseignement apporte quelque chose de tout à fait nouveau et de très important aux systèmes de sécurité et de renseignement : la surveillance quasi judiciaire de certains aspects du travail du CST et du SCRS. Cela crée un système de surveillance au sein duquel certaines activités de ces organismes sont assujetties à une préautorisation dans un système de double clé auquel prennent part le ministre et l'autorité judiciaire. Le défi que pose un système à double clé du genre, c'est qu'il faut s'assurer que le rôle du commissaire au renseignement ne mine pas les traditions et l'importance de la responsabilité ministérielle et qu'il est suffisamment ciblé pour permettre une surveillance judiciaire fructueuse et pratique. Le rôle du commissaire au renseignement est de déterminer quelles sont les conditions qui permettent au ministre d'accorder une certaine autorisation pour que se déroulent des activités liées au renseignement. Rien de plus.

Selon moi, la norme de raisonabilité appliquée à l'alinéa 12b) de la partie 2 du projet de loi, lequel définit les obligations du commissaire au renseignement, est problématique. Il est trop général et cela peut amener le public, à tort, à croire que le commissaire au renseignement contrôle le processus, ce qui pourrait, en fait, nuire à la réussite de son mandat.

La partie 3 édicte la Loi sur le CST. Le Centre de la sécurité des télécommunications existe depuis très longtemps, mais sa première loi habilitante faisait partie de la Loi antiterroriste initiale qui a été adoptée en 2001. Le projet de loi C-59 prévoit non seulement une loi autonome pour le CST, ce qui est nouveau, mais il lui donne également un mandat considérablement élargi. Le mandat actuel du CST compte trois parties, soit le renseignement étranger, la cybersécurité et les experts, et s'étend à cinq missions, avec l'ajout des cyberopérations actives et défensives.

Je crois qu'il est nécessaire d'avoir ces nouveaux pouvoirs de mandat, et je sais que vous en avez discuté au cours de votre séance précédente et de celle d'aujourd'hui, qui ciblent, il importe de le comprendre, les opérations qui se déroulent dans l'infrastructure mondiale de l'information, non pas ici au pays. Ces pouvoirs répondent à la réalité de l'espace cybernétique et des types d'agressions qui sont commises dans cet espace par des acteurs étatiques et non étatiques. Le Canada a besoin d'outils pour s'occuper des agressions commises dans l'espace cybernétique. Ces outils et ces nouveaux pouvoirs sont également essentiels au maintien et au succès du rôle du Canada dans l'alliance du Groupe des cinq.

They are not war powers, but, I think it's important to understand, are designed to enhance three things. This doesn't leap out of the legislation because it can't. These are policy matters. They are designed to enhance deterrence, the practice of naming and shaming of foreign adversaries who engage in cyber aggression against Canada and ultimately law enforcement and prosecution.

They are also a demonstration that if what's colloquially called hacking back proves necessary on occasion, it will be a very good idea if that power proved to be a monopoly of the state.

Whether CSE's legislation adequately protects Canadian rights depends, of course, on how the powers are utilized in the future. But the statutory framework set out in Bill C-59 does try to establish, in my mind, strong protections, notably at clause 22(1), which states that activities carried out by CSE in furtherance of any of its mandate components "must not be directed at a Canadian or any person in Canada and must not infringe the Canadian Charter of Rights and Freedoms."

There are also references to privacy protections in Part 3 of Bill C-59, and I know that you've discussed some of those, including the question of publicly available information. There is also a backstop statement on privacy protections in clause 24 in Part 3 of the bill.

Senators will note that the intelligence commissioner's oversight powers with regard to CSE extend only to scrutinizing the minister's foreign intelligence and cyber security authorizations. They do not include ministerial authorizations for active and defensive cyber operations, and I'm happy to provide my own understanding of why that might not be necessary.

There are specific conditions required for the issuing minister in making an authorization for CSE with regard to both active and defensive cyber operations at clauses 34 and 35 of this complex bill.

The new NSIRA will have a mandate, of course, to review the conduct of all CSE operations. It's worth noting CSE will also be required to publish an annual report for the first time in its long history that goes back to 1946.

Part 4, CSIS Act amendments: There are important amendments here regarding threat-reduction activities and in terms of immunity provisions, but I'll focus my remarks on the data set regime, which is a complex one involving distinctions between publicly available data sets, Canadian data set and foreign data sets.

Ce ne sont pas des pouvoirs de guerre, mais, il importe de le comprendre, ils sont conçus pour améliorer trois choses. C'est un aspect qui ne ressort pas de la loi parce qu'il ne le peut pas. Il s'agit de questions politiques. Les pouvoirs visent à renforcer les mesures dissuasives, la dénonciation publique des adversaires étrangers qui commettent des cyberattaques contre le Canada et, au bout du compte, l'application de la loi et les poursuites.

Ils démontrent également que, si des représailles s'avèrent parfois nécessaires à la suite de piratage, ce serait une très bonne chose si ce pouvoir était un monopole de l'État.

La protection adéquate des droits des Canadiens par la Loi sur le CST dépend, bien sûr, de la façon dont les pouvoirs seront utilisés dans l'avenir. Le cadre législatif du projet de loi C-59 essaie toutefois d'établir, à mon avis, des protections solides, notamment au paragraphe 22(1), qui prévoit que les activités menées par le CST dans la réalisation de tous les aspects de son mandat « ne peuvent viser des Canadiens ou des personnes se trouvant au Canada et ne peuvent porter atteinte à la Charte canadienne des droits et libertés ».

Il y a également des références aux protections de la vie privée dans la partie 3 du projet de loi C-59, et je sais que vous avez discuté de certaines d'entre elles, y compris la question de l'information accessible au public. L'article 24 de la partie 3 du projet de loi contient aussi un énoncé servant de filet de sécurité sur les protections de la vie privée.

Les sénateurs noteront que les pouvoirs de surveillance du commissaire au renseignement concernant le CST ne s'étendent qu'à l'examen des autorisations de renseignement étranger et de cybersécurité délivrées par le ministre. Ils ne comprennent pas les autorisations ministérielles pour des cyberopérations actives et défensives, et je suis heureux de vous fournir ma propre compréhension de la raison pour laquelle cela peut ne pas être nécessaire.

En vertu des articles 34 et 35 de ce projet de loi complexe, des conditions précises doivent être remplies pour que le ministre responsable délivre une autorisation au CST concernant les cyberopérations actives et défensives.

Le nouvel Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement, OSASNR, aura le mandat, bien sûr, d'examiner le déroulement de toutes les opérations du CST. Il convient de souligner que le CST devra également publier un rapport annuel pour la première fois de sa longue histoire qui remonte à 1946.

La partie 4 modifie la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité. Il y a là des modifications importantes concernant les activités de réduction des menaces et des dispositions relatives à l'immunité, mais je vais concentrer mes remarques sur le régime des ensembles de données, qui est complexe et suppose des distinctions entre les ensembles de

This was certainly a question in my mind when the bill was first introduced in the house back in 2017. The service, that is, CSIS, appears confident that it can draw boundaries around these three distinct sets, and there are provisions for doing so in the act, especially with regard to the determination of classes of data sets.

In my view, CSIS does require a data analytics capacity in order to draw useful intelligence out of the vast pool of information that may pertain to national security threats. This requirement was recognized long ago by the service when it first set up a data analytics capacity in 2006. Data analytics is standard practice among our Five Eyes counterparts. Bill C-59 attempts to provide a statutory framework to ensure that such activities are lawful, or clearly lawful, in response to recent review findings by SIRC and Federal Court rulings.

Going forward, and I think this is an important aspect to underline, it will be essential for the service to be able to develop rigorous performance measurements around the effectiveness of its data set regime. In other words, it's going to have to prove that having these powers is indeed necessary to it, and that has to come about through performance measurements.

There are a variety of measures in Bill C-59 to try to ensure that the data set regime complies with the law. Compliance with the Charter is enshrined in the preamble to Part 4. The intelligence commissioner has a mandate to approve ministerial authorizations for the collection of Canadian and foreign data sets. In addition, judicial authorization, separate from the intelligence commissioner, is required for the retention, querying and exploitation of Canadian data sets.

More broadly, and this is a point that I think is again worth understanding, all classes of data sets can only be utilized in compliance with the mandate sections of the original CSIS act, that's sections 12 and 16, including the very important reference to the strictly necessary provision around CSIS's use of intelligence.

Are these protections sufficient? Only time will tell. But it is also important to note that the requirement for record-keeping on the part of the service for data sets and the role that NSIRA will play in reviewing the data set regime are both additional important safeguards.

données accessibles au public, les ensembles de données canadiens et les ensembles de données étrangers.

C'est certainement une question que je me suis posée lorsque le projet de loi a été présenté à la Chambre en 2017. Le SCRS semble convaincu qu'il peut délimiter ces trois ensembles distincts, et des dispositions dans la loi le prévoient, particulièrement en ce qui concerne la détermination de catégories d'ensembles de données.

À mon avis, le SCRS a besoin d'une capacité d'analyse des données pour tirer des renseignements utiles du vaste bassin d'informations qui peuvent porter sur les menaces à la sécurité nationale. Ce besoin a été reconnu il y a longtemps par le service lorsqu'il a mis en place une capacité d'analyse des données en 2006. L'analyse des données est une pratique courante chez nos homologues du Groupe des cinq. Dans le projet de loi C-59, on tente de fournir un cadre législatif afin de s'assurer que de telles activités sont légitimes, ou clairement licites, en réponse aux conclusions de l'examen réalisé par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et aux décisions de la Cour fédérale qui ont été rendues récemment.

À l'avenir, et je pense que c'est un aspect important à souligner, il sera essentiel pour le service d'être en mesure d'élaborer des mesures de rendement rigoureuses concernant l'efficacité de son régime des ensembles de données. Autrement dit, il devra prouver qu'avoir ces pouvoirs est effectivement nécessaire, et cela doit se faire par le truchement de mesures de rendement.

Le projet de loi C-59 contient un éventail de mesures qui visent à assurer la conformité du régime des ensembles de données à la loi. La conformité à la Charte figure dans le préambule de la partie 4. Le commissaire au renseignement a le mandat d'approuver les autorisations ministérielles pour la collecte d'ensembles de données canadiens et étrangers. En outre, une autorisation judiciaire, distincte de celle du commissaire au renseignement, est nécessaire pour la conservation, l'interrogation ou l'exploitation des ensembles de données canadiens.

De façon plus générale, et c'est encore une fois, à mon avis, quelque chose qu'il ne faut pas oublier, toutes les catégories d'ensembles de données peuvent seulement être utilisées en conformité avec les articles relatifs au mandat de la Loi sur le SCRS initiale, soit les articles 12 et 16, y compris la très importante disposition sur l'utilisation de renseignements par le SCRS dans la mesure strictement nécessaire.

Ces protections sont-elles suffisantes? Seul le temps nous le dira. Toutefois, il faut également noter que l'exigence relative à la tenue de dossiers de la part du service pour les ensembles de données et le rôle que jouera l'OSASNR dans l'examen du régime des ensembles de données sont tous deux des garanties supplémentaires importantes.

I'm going to finish on the point that I was going to say, Senator Hugh Segal made with regard to amendments.

Again, I very much share the view that the perfect can be the enemy of the good. I realize time is tight. I'm sure that, in an ideal world with much more time, many of us who came to testify before you would have a wish list that they would bring with them. I'm going to restrict myself to two proposals for amendments or even recommendations that the committee might want to put forward.

One I think is important, and I am very concerned around the wording of the mandate for the intelligence commissioner. As I said before, my fear is that that wording may be so vague and so broad that it imperils the success of the mandate of the intelligence commissioner or imperils the very idea of having an intelligence commissioner.

The second suggestion is very much in line — we didn't share notes about this in advance — with what Hugh Segal had to say. The review provisions in Part 9 of Bill C-59 call for a review of this act after six years — after it passes into law, is given Royal Assent, after six years, which means in effect that the very earliest that a review would be completed of the act would be in the seventh year from its passage and probably later than that.

I hope that everyone around the table would share my view that that's far too long a period in the context of a bill that does make very substantial changes, sometimes revolutionary changes, to our practices and where the threat environment is constantly changing and the technological one is as well. I think it would be a good idea and perhaps an easy amendment to make to shorten the review period.

I would note, incidentally, that when the Liberals were in opposition, when Bill C-59 was being tabled, they were quite happy to propose a three-year review of Bill C-51. Why we ended up with six-plus years for their bill, I'm not entirely sure.

Madam Chair and senators, thank you for your time.

**The Chair:** Thank you, Mr. Wark.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** My first question is for Mr. Wark. I would like to hear your comments on the veto power granted by Bill C-59 with respect to national security operations. What problems might this right of veto cause?

Je vais terminer par ce que, j'allais dire le sénateur, Hugh Segal a affirmé concernant à propos des amendements.

Encore une fois, je suis tout à fait de l'avis que le mieux peut être l'ennemi du bien. Je comprends que le temps presse. Je suis certain que, dans un monde idéal où l'on dispose de beaucoup plus de temps, nombre d'entre nous qui sont venus témoigner devant vous auraient une liste de souhaits qu'ils aimeraient vous présenter. Je vais me limiter à deux propositions d'amendements ou même des recommandations auxquelles le comité pourrait donner suite.

La première est un élément essentiel qui me préoccupe beaucoup : le libellé du mandat du commissaire au renseignement. Comme je l'ai déjà dit, je crains que le libellé soit si vague et si général qu'il nuise au succès du mandat du commissaire au renseignement, voire qu'il mette en péril son existence.

La deuxième correspond tout à fait — nous n'avons pas remis de notes avant la séance à ce sujet — à ce qu'a dit Hugh Segal. Les dispositions relatives à l'examen dans la partie 9 du projet de loi C-59 prévoient l'examen de cette loi après six ans — après qu'elle aura été adoptée et qu'elle aura reçu la sanction royale, après six ans. Cela veut dire en fait qu'un examen de la loi pourrait être réalisé au plus tôt au cours de la septième année suivant son adoption et probablement plus tard que cela.

J'espère que tout le monde autour de la table partagera mon point de vue selon lequel il s'agit d'une période beaucoup trop longue dans le contexte d'un projet de loi qui apporte des modifications importantes, parfois révolutionnaires, à nos pratiques et dans un monde où les menaces les technologies sont en constante évolution. Je pense qu'un amendement judicieux, et peut-être facile à apporter, serait d'écourter la période d'examen.

Je noterais au passage que, lorsque les libéraux étaient dans l'opposition et que le projet de loi C-59 a été déposé, ils étaient très heureux de proposer un examen du projet de loi C-51 tous les trois ans. Je ne comprends pas pourquoi nous nous retrouvons avec une période de plus de six ans pour leur projet de loi.

Madame la présidente, mesdames et messieurs les sénateurs, merci de votre temps.

**La présidente :** Merci, monsieur Wark.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Ma première question s'adresse à M. Wark. J'aimerais vous entendre sur le droit de veto accordé par le projet de loi C-59 relativement aux opérations de sécurité nationale. Quels problèmes ce droit de veto risque-t-il d'entraîner?

[English]

**Mr. Wark:** I'm not entirely sure what you mean by veto rights. You may be referring to the role of the intelligence commissioner in approving certain ministerial authorizations. Is that what you had in mind?

[Translation]

**Senator Dagenais:** You asked me a question about the veto power provided for in Bill-C-59. This bill will provide a veto on national security operations. I would like to know what kind of problems this could lead to.

[English]

**Mr. Wark:** I think we're zeroing in on the intelligence commissioner's mandate and powers, as I understand the question. There are two dimensions, just very briefly, I mentioned in this regard, and some of this has come up in questions in committee in the other place.

One is the question of a dual-key ministerial system for active and defensive cyber, which requires either the consent or the agreement of the Minister of Foreign Affairs for engaging in one or other of those operations. That could be a kind of veto, I suppose.

The other issue is the question of how the intelligence commissioner interacts, if I've understood the question properly, with the minister. The idea that is set out in law is that the intelligence commissioner has access to the information on which the minister made his authorization for a certain activity but is not empowered to question or delve further into the background to that ministerial policy. That may sound like a roadblock.

In my conversations about this and other matters with CSE officials, what they have said is that it's important for them in Bill C-59 legislation that they have an explicit mandate, which is indeed there, to brief the intelligence commissioner not on specific authorizations but to give contextual briefings. I think their feeling is that that road opening up that contextual briefing for the intelligence commissioner will assist the commissioner in being able to make his or her determination on whether ministerial authorizations meet the conditions that they need to meet.

[Translation]

**Senator Dagenais:** My second question is for Senator Segal. First of all, I'm glad to have you here, senator. We will have the opportunity to benefit from your extensive experience in national security. As you so rightly said, Bill C-59 is not necessarily

[Traduction]

**M. Wark :** Je ne comprends pas très bien ce que voulez dire par droits de veto. Vous faites peut-être référence au rôle du commissaire au renseignement dans l'approbation de certaines autorisations ministérielles. Est-ce ce à quoi vous pensez?

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Vous m'aviez posé une question sur le droit de veto prévu dans le projet de loi C-59. Ce projet de loi va accorder un droit de veto relativement à des opérations de sécurité nationale. J'aimerais savoir quel genre de problèmes cela pourrait entraîner.

[Traduction]

**M. Wark :** Je crois que nous parlons du mandat et des pouvoirs du commissaire au renseignement, si j'ai bien compris la question. Il y a deux dimensions, très brièvement, que j'ai mentionnées à cet égard, et cela a en partie été abordé dans les questions posées au comité de l'autre endroit.

Il y a d'abord la question du système ministériel double pour les cyberopérations actives et défensives, pour lesquelles, si on veut les mener, on doit obtenir le consentement ou l'accord du ministre des Affaires étrangères. Cela pourrait être un type de veto, je suppose.

L'autre question, c'est la manière dont le commissaire au renseignement interagit avec le ministre. Ce qui est prévu par la loi, c'est que le commissaire au renseignement a accès à l'information en vertu de laquelle le ministre a donné son autorisation pour une activité donnée, mais il n'a pas le pouvoir de remettre en question la politique ministérielle ou de l'examiner encore davantage dans son contexte. Cela peut sembler être un obstacle.

Lors de discussions que j'ai tenues avec des responsables du CST à ce sujet et concernant d'autres questions, ceux-ci m'ont dit qu'il était important pour eux que le projet de loi C-59 leur confère le mandat explicite d'informer le commissaire au renseignement non pas des autorisations précises, mais du contexte. À mon avis, ils croient que cette nouvelle possibilité d'informer du contexte le commissaire au renseignement aidera ce dernier à décider si les autorisations ministérielles remplissent les conditions nécessaires.

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Ma seconde question s'adresse au sénateur Segal. Premièrement, je suis content de vous recevoir, sénateur. Nous aurons l'occasion de profiter de votre grande expérience de la sécurité nationale. Comme vous l'aviez si bien

perfect, but if there were one or two acceptable amendments that the current government could make to improve the bill, what would they be?

**Mr. Segal:** Thank you for your question, Senator Dagenais. First, I think the committee could change the review period from six years to five years, because of the problem that Mr. Wark pointed out. When it takes seven or eight years to do a six-year review, that's too long. This is a long period of time without a parliamentary perspective on the effectiveness of this legislation. I suggest reducing the review period to five years. If the government were to do that, its ability to implement the bill wouldn't be diminished.

My second suggestion would be how there is interaction between the Minister of Foreign Affairs and the Minister of Public Safety regarding actions outside Canada. We don't want to see a situation in which the Department of Foreign Affairs has perspectives that aren't always entirely related to national security interests. The Minister of Public Safety must be able to say that he has given his colleagues in the Department of Foreign Affairs time to consider the options, but that, after a certain number of days, we must act in the national interest. It would therefore be an amendment that would give the Minister of Public Safety the power to make a final decision after a certain period of time to strengthen the emergency needs identified in this bill.

**Senator Dagenais:** Thank you, Senator Segal. This is a clear recognition of your experience in the field.

**Mr. Segal:** Thank you.

[English]

**Senator McIntyre:** Thank you both for your presentations. Welcome back to the Senate, Mr. Segal.

Mr. Wark, you covered Parts 1 to 4. My question has to do with Part 2, the proposed intelligence commissioner. As I understand, you have concerns on the role of the proposed intelligence commissioner. I share those concerns and I'll tell you why. The Department of Justice describes the proposed intelligence commissioner as an independent and quasi-judicial position. At the same time, the proposed intelligence commissioner could be removed for cause, would operate under a five-year renewable term and would be part of the executive. How can this proposed proposition meet the standard of judicial independence described by the Department of Justice?

**Mr. Wark:** Senator, thanks for the question.

dit, le projet de loi C-59 n'est pas nécessairement parfait, mais s'il y avait un ou deux amendements acceptables que pourrait faire le gouvernement actuel dans le but d'améliorer le projet de loi, quels seraient-ils?

**M. Segal :** Merci de votre question, sénateur Dagenais. Premièrement, je pense que le comité pourrait changer la période de revue pour qu'elle soit de cinq ans et non de six ans, en raison du problème qui a été souligné par M. Wark. Lorsqu'il faut sept ou huit ans pour faire une révision prévue pour six ans, c'est trop long. C'est une longue période sans perspective parlementaire quant à l'efficacité de cette loi. Je suggère de réduire la période de révision à cinq ans. Si le gouvernement acceptait de faire cela, cela ne diminuerait pas sa capacité de mettre en œuvre ce projet de loi.

Ma deuxième suggestion porterait sur la façon par laquelle il y a une interaction entre le ministre des Affaires étrangères et le ministre de la Sécurité publique au sujet des actions menées à l'extérieur du Canada. Nous ne souhaitons pas voir une situation dans laquelle le ministère des Affaires étrangères aurait des perspectives qui ne seraient pas tout à fait toujours liées aux intérêts de sécurité nationale. Il faut que le ministre de la Sécurité publique puisse dire qu'il a donné une période de temps à ses collègues du ministère des Affaires étrangères afin de considérer les options, mais que, après un certain nombre de jours, il faut agir dans l'intérêt national. Ce serait donc un amendement qui donnerait le pouvoir au ministre de la Sécurité publique de prendre une décision finale après un certain laps de temps pour renforcer les besoins d'urgence qui sont établis dans ce projet de loi.

**Le sénateur Dagenais :** Merci, sénateur Segal. On reconnaît bien là votre expérience dans le domaine.

**M. Segal :** Merci.

[Traduction]

**Le sénateur McIntyre :** Merci à vous deux de vos exposés. Je suis heureux de vous revoir au Sénat, monsieur Segal.

Monsieur Wark, vous avez parlé des parties 1 à 4. Ma question porte sur la partie 2, le commissaire au renseignement proposé. Je crois comprendre que vous êtes préoccupé par le rôle du commissaire au renseignement proposé. Cela m'inquiète également, et je vais vous dire pourquoi. Le ministère de la Justice décrit le commissaire au renseignement proposé comme un poste indépendant et quasi judiciaire. En même temps, le commissaire au renseignement proposé pourrait être démis de ses fonctions avec justification, avoir un mandat renouvelable de cinq ans et faire partie de l'exécutif. Comment cette proposition peut-elle respecter la norme d'indépendance judiciaire décrite par le ministère de la Justice?

**M. Wark :** Sénateur, merci de la question.

My concern around the intelligence commissioner's function is really around the mandate.

In terms of the staffing of that position and the maintenance of independence, I have less concern, except that I think it's worth noting that it's going to be a very difficult position to fill. In the current wording of the legislation, it is retired judges. It doesn't include supernumerary judges, which restricts the pool.

But I think our experience certainly with the office of the CSE commissioner, whose appointment and staffing was very similar to that which would apply to the intelligence commissioner, has been that these commissioners may sometimes take a little bit of time to fully understand the business that they are scrutinizing but have always, I think, demonstrated genuine independence. I don't myself have concerns about that.

I also think it would be wrong to extend the mandate beyond five years. It's going to be a complex and demanding job for a retired judge in particular if we think about the kind of age span we're talking about in that context. A five-year time span, I think, is all right.

I think independence of the function will be guaranteed by the stature of the individuals who occupy that position and, to be honest, by the seriousness of the business that will be at hand for them.

**Senator McIntyre:** As a follow-up, my concern has to do with the role Parliament would play into this. In other words, if the proposed intelligence commissioner and not the appropriate minister would have the authority to make the final decision about ministerial authorizations or determinations, how can Parliament exercise accountability over these decisions? That's my main concern.

**Mr. Wark:** I'll speak to that briefly. Perhaps Hugh would like to have a word on that as well.

I think this potential tension was something the government was well aware of in drafting the legislation. There have been discussions about preserving ministerial accountability in the Westminster system while adding in the intelligence commissioner.

I think it's important to understand that the ideal circumstances in terms of a relationship between CSE, the minister and the intelligence commissioner is that CSE comes forward with a proposed ministerial authorization to the minister, which is as watertight as they can make it. The minister, him or herself, scrutinizes that ministerial authorization to satisfy him or herself, and it's only at that point that a draft authorization goes to the intelligence commissioner. In other words, hopefully there are very few loose threads in it and areas of real concern before

Ma préoccupation concernant la fonction du commissaire au renseignement porte vraiment sur le mandat.

Pour ce qui est de la dotation de ce poste et du maintien de l'indépendance, je suis moins préoccupé, mais je pense qu'il faut noter que ce sera un poste très difficile à pourvoir. Selon le libellé actuel du projet de loi, il s'agira de juges à la retraite. Cela ne comprend pas les juges surnuméraires, ce qui restreint le bassin de candidats.

Cependant, selon l'expérience que nous avons eue avec le bureau du commissaire du CST, dont la nomination et le processus de dotation sont très similaires à ce qui s'appliquerait au commissaire au renseignement, ces commissaires ont parfois besoin d'un peu de temps pour comprendre pleinement le milieu qu'ils doivent analyser; toutefois, ils ont toujours démontré une véritable indépendance. Cela ne m'inquiète pas.

Je crois également qu'on aurait tort de prolonger le mandat au-delà de cinq ans. Il s'agira d'un poste complexe et exigeant pour un juge à la retraite en particulier compte tenu de l'âge qu'auront ces personnes. Un mandat de cinq ans, à mon avis, est acceptable.

À mon sens, l'indépendance de la fonction sera garantie par la stature de la personne qui va occuper ce poste et, pour être honnête, par l'importance du travail qu'elle devra accomplir.

**Le sénateur McIntyre :** Pour faire suite à ce que vous dites, ma préoccupation concerne le rôle que jouerait le Parlement à cet égard. Autrement dit, si le commissaire au renseignement proposé, et non pas le ministre, avait le pouvoir de prendre la décision finale concernant les autorisations ou les décisions ministérielles, comment le Parlement pourrait-il exercer ses responsabilités à l'égard de ces décisions? Voilà ma principale préoccupation.

**M. Wark :** Je vais répondre brièvement. Peut-être que M. Hugh souhaiterait également ajouter quelque chose.

Le gouvernement était parfaitement au courant de cette tension potentielle lorsqu'il rédigeait le projet de loi. On a discuté du fait de préserver la responsabilité ministérielle au sein du système de Westminster tout en ajoutant le commissaire au renseignement.

Selon moi, il faut comprendre que la situation idéale en ce qui concerne la relation entre le CST, le ministre et le commissaire au renseignement, c'est lorsque le CST présente une autorisation ministérielle au ministre, de façon aussi rigoureuse que possible. Le ministre examine l'autorisation ministérielle afin de s'assurer de sa pertinence, et ce n'est qu'à ce moment-là qu'une autorisation provisoire est envoyée au commissaire au renseignement. En d'autres mots, on espère qu'il y aura peu de questions en suspens et de véritables préoccupations avant que ce

it gets to the intelligence commissioner. If the intelligence commissioner finds something wrong in terms of the authorization not meeting the conditions specified in the law, then that draft authorization goes back to the minister, and the minister can fix it, or the minister can raise hell with CSE or a combination of both.

I think it's meant to be a kind of synergistic operation, and it's certainly not meant to mean — although the language in Bill C-59 can give rise to this perception — that the intelligence commissioner has the final say. Far from it. The intelligence commissioner does not control CSE. That is a combination of the CSE chief and the minister. The intelligence commissioner is there with a very specific mandate in mind, which is to provide an extra set of quasi-judicial eyes on particularly sensitive operations.

I think the system can work, but I think the way in which the mandate is written needs to be clarified.

**Mr. Segal:** Senator, I had the great privilege of being the chief of staff to a Prime Minister under the old CSIS Act. From time to time, a request would come from CSIS for the kind of approval that was necessary for them to discharge their obligations while in violation of the Criminal Code. I look at this legislation as a step in the progress of the way in which we oversee security operations. Those recommendations go directly from CSIS to a senior minister of the Crown or the first minister. There was no commissioner involved. No one was involved to provide another level of judgment before it came up for ministerial approval. I see this process as a better process, a richer process, and I don't see anything in it that limits the ability of parliamentarians, either in this place or the other place, to question a minister's judgment, to call a minister to account, to make a motion about a departmental budget and to show that the principles of Magna Carta are alive and well, even if only from time to time. Those options are there, and I think this strengthens the overall regime or what has existed before it, with respect.

**Senator McPhedran:** Professor Wark, you've mentioned before that there's some concern from allies about potential redundancy between the committee of parliamentarians and the review agency. Even so, this morning, the Privacy Commissioner told this committee that his office is still unable to share confidential information or otherwise collaborate meaningfully with the National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians. Should the Privacy Commissioner be provided more formal authority to participate more fully with the committee of parliamentarians on concerns related to national security, in your opinion?

**Mr. Wark:** Senator, thank you for the question.

soit envoyé au commissaire au renseignement. Si ce dernier constate que quelque chose ne va pas et que l'autorisation ne respecte pas les conditions précisées par la loi, alors l'autorisation provisoire est renvoyée au ministre, qui peut la corriger ou soulever le problème auprès du CST ou faire les deux.

Selon moi, c'est censé être un genre d'activité synergique, et cela ne veut certainement pas dire — bien que le libellé du projet de loi C-59 puisse donner cette impression — que le commissaire au renseignement a le dernier mot. C'est loin d'être le cas. Le CST ne relève pas du commissaire au renseignement, mais plutôt d'une combinaison du chef du CST et du ministre. Le commissaire au renseignement a un mandat très précis : fournir une paire d'yeux quasi judiciaire supplémentaire pour des opérations particulièrement délicates.

Le système peut fonctionner, mais le libellé du mandat doit être précisé.

**M. Segal :** Sénateur, j'ai eu le grand privilège d'être chef de cabinet du premier ministre sous le régime de l'ancienne Loi sur le SCRS. De temps à autre, le SCRS présentait une demande pour le type d'approbation dont il avait besoin pour s'acquitter de ses obligations tout en violant le Code criminel. Je vois ce projet de loi comme une avancée dans la façon dont nous surveillons les opérations de sécurité. Ces recommandations vont directement du SCRS à un ministre de premier plan du gouvernement ou au premier ministre. Il n'y avait pas de commissaire à l'époque. Personne ne fournissait de jugement à un autre échelon avant que l'on obtienne l'approbation ministérielle. À mon avis, ce processus est meilleur et plus riche, et je ne vois rien qui pourrait limiter la capacité des parlementaires, ici ou à l'autre endroit, de remettre en question le jugement d'un ministre, de demander des comptes à un ministre, de déposer une motion sur un budget ministériel et de montrer que les principes de la Grande Charte se portent très bien, même si c'est seulement à l'occasion. Ces options sont là, et je crois qu'elles renforcent le régime dans son ensemble ou ce qui existait auparavant, avec tout le respect que je vous dois.

**La sénatrice McPhedran :** Monsieur Wark, vous avez mentionné auparavant que les alliés s'inquiétaient du possible chevauchement entre le comité des parlementaires et l'office de surveillance. Néanmoins, le commissaire à la vie privée a dit ce matin au comité que son bureau est encore incapable de communiquer des renseignements confidentiels ou de collaborer concrètement avec le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement. Devrait-on, à votre avis, conférer un pouvoir officiel accru au commissaire à la vie privée afin qu'il puisse collaborer davantage avec le comité des parlementaires sur des préoccupations liées à la sécurité nationale?

**M. Wark :** Merci de la question, madame.

This issue came up in committee hearings in the other place as well. That is, Bill C-59 does not provide a very explicit role for the Privacy Commissioner as part of this new system of review and oversight.

There were some changes made to Bill C-59 — it's not the connection you're looking for — to indicate that it should be possible for NSIRA and the Privacy Commissioner's office to work together as desired on the part of both of those bodies with regard to reviews that they are undertaking.

It's a bit elliptical, but you can link that to the specifications in Bill C-22 that set up the National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians, which called for a de-conflicting process to make sure that the National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians and the new NSIRA would not be stepping over each other. So as the National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians decides on its work plan alongside NSIRA, I think if the National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians believed that there was a need to incorporate some of the advice and wisdom of the Privacy Commissioner, that could be done informally, or it could be done through, if you like, downloading that question on NSIRA, which has a more explicit mandate to engage with the Privacy Commissioner.

If I can speculate, I think the reason why there wasn't a similar reference built into the mandate for the committee of parliamentarians is that is — and it's shown in the mandate of the committee of parliamentarians — the intention of that committee was not to do really deep dives into the operational work of specific agencies where issues around privacy protections and threats to privacy would come to the fore. That's more going to be in NSIRA's mandate.

I'm not sure that I can really imagine a circumstance in which future NSICOP work and reporting would suffer from a specific lack and link to the Privacy Commissioner, but it's something worth keeping our eyes on, and it may come up. There are always informal channels that can be utilized.

**Senator McPhedran:** Thank you. A supplementary question for both of you before moving to my question to Principal Segal would be — I think I know your answer, Professor Wark, but I'll be more explicit — an amendment to this bill making it more explicitly permissible for the Privacy Commissioner to share information currently categorized as confidential within his framework, would that be a positive step or would that be an unnecessary step?

**Mr. Wark:** In my view, it would be a positive step. Again, in the context of not breaking the back of the bill through delays in amendments, I think this will happen informally. I would say that on the part of all the review bodies that currently exist, there's great respect for the Privacy Commissioner's special field of expertise, which extends well beyond national security

On a également soulevé cet enjeu pendant les audiences du comité de l'autre endroit. Le projet de loi C-59 ne prévoit pas un rôle très explicite pour le commissaire à la vie privée dans le cadre de ce nouveau système d'examen et de surveillance.

Des modifications ont été apportées au projet de loi C-59 — ce n'est pas le lien que vous cherchez — pour indiquer qu'il devrait être possible pour l'OSSNR et le bureau du commissaire à la vie privée de travailler ensemble comme le désirent ces deux organismes concernant les examens qu'ils effectuent.

Je fais peut-être un raccourci ici, mais on peut faire un lien avec les dispositions du projet de loi C-22, qui établit le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement, exigeant un processus de traitement des conflits pour éviter les chevauchements entre le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement et le nouvel OSSNR. Lorsque le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement décide de son plan de travail avec l'OSSNR, s'il croit qu'il faut tenir compte de certains conseils et de la sagesse du commissaire à la vie privée, cela se ferait de manière informelle, ou, si vous voulez, en renvoyant cette question à l'OSSNR, qui a le mandat plus explicite est de collaborer avec le commissaire à la vie privée.

Si je puis me permettre une hypothèse, je crois que la raison pour laquelle il n'y a pas de référence similaire dans le mandat du comité des parlementaires — et cela fait partie de son mandat —, c'est que l'intention de ce comité n'était pas de réaliser un examen approfondi du travail opérationnel d'organisations précises lorsque des questions de protection de la vie privée et de menaces à la vie privée étaient mises en lumière. Il s'agit plutôt du mandat de l'OSSNR.

Je ne suis pas certain de pouvoir imaginer une situation où un manque de communication avec le commissaire à la vie privée pourrait nuire au travail et à la production de rapports futurs du CPSNR, mais c'est quelque chose qu'il faut surveiller et qui peut se produire. Il y a toujours des voies non officielles qui peuvent être utilisées.

**La sénatrice McPhedran :** Merci. J'ai une question supplémentaire qui s'adresse à vous deux avant que je pose ma question à M. Segal — je crois savoir votre réponse, monsieur Wark, mais je vais être plus explicite —, un amendement du projet de loi permettant plus expressément au commissaire à la vie privée de communiquer de l'information qui est actuellement catégorisée comme confidentielle selon son mandat serait-il quelque chose de positif ou d'inutile?

**M. Wark :** Selon moi, ce serait quelque chose de positif. Encore une fois, en vue d'éviter d'alourdir le projet de loi par des retards liés aux amendements, cela devrait se produire de manière informelle. Je dirais que, d'après tous les organismes d'examen qui existent actuellement aujourd'hui, il y a un grand respect pour le domaine d'expertise du commissaire à la vie

issues. He has a small staff who deal with national security issues, and that staff is often engaged by the other review bodies, again informally, despite the lack of an explicit legislative statute that says he can do that. I think all of that will go forward.

I'd have to search out the specific language currently in Bill C-59 that allows for that link between NSIRA and the Privacy Commissioner, but when I last found it in the bill, it looked okay to me, but certainly worth scrutinizing again.

**Senator McPhedran:** Thank you.

**Mr. Segal:** Senator, it's not for me to advise parliamentarians how to execute their responsibility in terms of the options they choose, but I would make the suggestion as a private citizen that a strong recommendation about strengthening the relationship between the Privacy Commissioner and NSICOP, and making sure it's preserved with respect to NSIRA, may be as effective and would not in any way slow down the progress of the legislation.

The other point I would make, which is completely within the purview of this committee, is to indicate the matters upon which it will judge the effectiveness of this legislation and the way the law is put into effect. Those criteria are for this committee to define any way it chooses to do.

Your concern about the relationship with the Privacy Commissioner is relevant, because it's my general understanding — and I agree with Professor Wark — that while NISCOP will be looking at broad policy questions overall in terms of how national security is pursued in this country by our legitimate agencies for so doing, there will be a more complaint-based analysis done by NSIRA because it is replacing the complaint-based work that SIRC used to do under the previous legislative framework.

I leave the instrumentality for parliamentarians to decide, but my own hope as a private citizen is that you would think about a discursive set of recommendations as opposed to an amendment, but that's for you to decide.

**Senator McPhedran:** Thank you. Principal Segal, you told us today in your testimony that allowing CSIS to manage threat reduction and engage actively removes one of the constraints that divided intelligence from active measures and enforcement. I think you further said the lawful framework makes it doable, possible and constitutional.

I'm curious about your position regarding the CSIS threat reduction and the divide between intelligence and enforcement, because you seem to be celebrating that the functions will

privée, qui va bien au-delà des questions de sécurité nationale. Son personnel s'occupe de questions de sécurité nationale et participe souvent aux travaux des autres organismes d'examen, encore une fois de façon informelle, même s'il n'y a pas de disposition législative qui prévoit explicitement qu'il peut le faire. Je crois que tout cela ira de l'avant.

Il faudrait que je retrouve, dans le projet de loi C-59 actuel, le libellé précis qui permet ce lien entre l'OSSNR et le commissaire à la vie privée, mais la dernière fois que je l'ai lu, il me semblait acceptable; il serait certainement judicieux de l'examiner une autre fois.

**La sénatrice McPhedran :** Merci.

**M. Segal :** Madame, il ne me revient pas de dire aux parlementaires comment s'acquitter de leur responsabilité relativement aux options qu'ils devraient choisir, mais je dirais, en tant que simple citoyen, que si on recommandait fermement de renforcer la relation entre le commissaire à la vie privée et le CPSNR et de s'assurer qu'elle soit préservée en ce qui concerne l'OSSNR, cela pourrait être aussi efficace sans ralentir les progrès du projet de loi.

L'autre chose que je dirais, qui est tout à fait du ressort du comité, c'est qu'il devrait indiquer les questions à l'égard desquelles il jugera l'efficacité du projet de loi et la façon dont la loi sera mise en vigueur. Il appartient à ce comité de définir ces critères et la façon de procéder.

Votre préoccupation concernant la relation avec le commissaire à la vie privée est pertinente parce que je crois comprendre — et je suis d'accord avec M. Wark — que, même si le CPSNR examinera des questions politiques générales relativement à la façon dont les organismes légitimes assurent la sécurité nationale au pays, l'OSSNR effectuera une analyse fondée davantage sur les plaintes parce qu'il fait le type de travail qu'accomplissait le CSARS, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, sous l'ancien cadre législatif.

Je laisse le soin aux parlementaires de choisir le moyen, mais j'espère, comme citoyen ordinaire, que vous allez envisager un large ensemble de recommandations plutôt qu'un amendement, mais c'est à vous de décider.

**La sénatrice McPhedran :** Merci. Monsieur Segal, vous nous avez dit aujourd'hui pendant votre témoignage que permettre au SCRS de gérer la réduction des menaces et d'y participer activement enlève une des contraintes qui divisaient les renseignements et les mesures actives et l'application de la loi. Je crois que vous avez dit ensuite que le cadre légal rend cela faisable, possible et constitutionnel.

J'aimerais connaître votre position concernant la réduction des menaces dont s'occupe le SCRS et la division entre le renseignement et l'application de la loi parce que vous semblez

become available under one roof, but that goes against the main finding of the McDonald Commission, that they needed to be separated in response to concerns about dirty tricks and other issues that arose from having intelligence and enforcement conducted by the same organization. So help me understand.

**Mr. Segal:** By all means. I'm afraid I'm old enough to remember when the McDonald Commission came out. In fact, I was working for a young member of Parliament by the name of David MacDonald from Egmont, Prince Edward Island, who was the one member of Parliament to vote against the Public Order Act when it was brought in to renew the War Measures Act. So my early sensitivity on those issues came from a very good and inspirational source.

I think it's important, if I may say so with respect, to look at the historical evolution of these particular approaches. The dirty tricks engagement of the McDonald Commission around what the RCMP was alleged to have done, and did do in many ways, was really about the lack of any thoughtful policy direction or accountability for RCMP activities. The notion was then made that, therefore, it is important for the analytical frame of national security, that which CSIS was given, to be separate from the executional frame, which was being managed within the old SNI division of the Royal Canadian Mounted Police, with some excess, I think it's fair to say.

That is very different from the finding of the Major Commission of Inquiry on the Air India explosion and tragedy, where Mr. Justice Major was clear in saying here you had CSIS operatives seeing people exploding bombs in the woods to see if they work, without the power to do anything about it. They didn't have the power to arrest. They didn't have the power to interdict lawfully. All they could do was gather the information and share it, which we expect they shared with the RCMP and other local police. The RCMP and other local police have all kinds of other things shared with them on a regular basis, which may have great urgency.

The lack of that coherence between analytical intelligence and the ability to interdict lawfully before something terrible happens was pointed out by Mr. Justice Major as a serious weakness that had to be addressed. That was discussed in great deal in the Special Committee on Anti-terrorism, and that produced the recommendation to join these two capacities up in a fashion that, above all, lawfully prevented bad things from happening to Canadians because of institutional divisions between organizations. That was many years after the excesses that the McDonald Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police filed its report, as you referenced so helpfully earlier.

être heureux que les fonctions se retrouvent toutes sous un seul toit, mais cela va à l'encontre de la conclusion principale de la commission McDonald selon laquelle ces fonctions doivent être séparées compte tenu des préoccupations liées aux actes répréhensibles et à d'autres questions qui découlent du fait d'avoir la même organisation s'occupe du renseignement et de l'application de la loi. Alors, aidez-moi à comprendre.

**M. Segal :** Je vous en prie. Je crains d'être assez âgé pour me souvenir de la commission McDonald. En fait, je travaillais pour un jeune député du nom de David MacDonald, d'Egmont, à l'Île-du-Prince-Édouard, qui était le député qui a voté contre la Loi de 1970 concernant l'ordre public lorsqu'elle a été présentée pour renouveler la Loi sur les mesures de guerre. Alors, ma première sensibilisation à ces questions provenait d'une source d'inspiration très profonde.

Je crois qu'il est important, si je puis le dire avec tout le respect que je vous dois, d'examiner l'évolution historique de ces approches précises. L'engagement relatif aux actes répréhensibles qu'a pris la commission McDonald en ce qui concerne ce que la GRC aurait fait, et ce qu'elle a fait à de nombreux égards, concernait vraiment le manque d'orientation politique réfléchi ou de reddition de comptes relativement aux activités de la GRC. Par conséquent, on a avancé l'idée selon laquelle il est important que l'analyse de la sécurité nationale, qui relevait du SCRS, soit séparée des activités policières, qui étaient gérées au sein de l'ancienne division de sécurité et de renseignement de la GRC, avec un certain excès, je crois qu'il est juste de le dire.

C'est très différent de la commission Major relative à l'enquête sur la tragédie d'Air India, dans laquelle le juge Major a clairement conclu que des agents du SCRS voyaient des gens faire exploser des bombes dans les bois pour voir si elles fonctionnaient sans avoir le pouvoir de faire qui que ce soit. Ils ne détenaient aucun pouvoir d'arrestation ou d'intervenir légitimement. Tout ce qu'ils pouvaient faire, c'était recueillir l'information et la communiquer, ce qu'ils ont probablement fait avec la GRC et un autre service de police locale. La GRC et l'autre service de police locale reçoivent régulièrement toutes sortes d'autres renseignements qui peuvent concerner des situations très urgentes.

Le manque de cohérence entre les données analytiques et la capacité d'intervenir légalement avant que quelque chose d'horrible se produise a été souligné par le juge Major comme une lacune grave qui devait être comblée. On en a beaucoup discuté au Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, qui a recommandé d'unir ces deux capacités d'une manière qui, avant tout, empêchait de manière légale que de mauvaises choses arrivent aux Canadiens en raison de divisions institutionnelles entre les organisations. C'était de nombreuses années après les excès qui figuraient dans le rapport de la Commission d'enquête concernant certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, dont vous avez obligeamment parlé plus tôt.

**Senator McPhedran:** So we have a better system with better protections built in and we're not going to see a repeat?

**Mr. Segal:** I would argue this bill builds in tremendous protections that heretofore did not exist, moreover. I think Mr. Gates said culture beats practice all the time. The culture this bill is setting up of a lawfully authorized interdiction of bad activities, based on solid data and a series of approvals that are themselves accountable, is a much stronger and compelling culture than that which existed before this bill was put before Parliament.

**Senator McPhedran:** Thank you.

**Senator Gold:** Welcome, Professor Wark and Senator Segal.

Issues around this bill, and more generally national security, are so often framed as a trade-off or a competition, a zero-sum game between protection of freedoms and rights, on the one hand, and protection of security on the other. This bill strengthens one at the expense of another, or so we've heard around this table or in the chamber. Sometimes it's an opposition between oversight and review, on the one hand, versus efficiency on the other.

I would be interested in both of your comments as to whether you think this binary or zero-sum way is a helpful way of looking at this bill or the issues generally, or is there a better way to think through the issues of a bill like Bill C-59 and the challenges that it addresses?

**Mr. Segal:** Senator, thank you for the question.

There arise a series of governments around the world who have stringent, well-financed and intense national security operations, many of which would not meet the basic test of what we consider to be lawful, constitutional, fair and respectful of human rights and presumption of innocence that is fundamental to our way of life in this country. We don't do security in this country the way Russia does. We don't do security in this country the way the People's Republic of China does. We don't do security in this country the way the Iranian Islamic Republic does. We do it in a different way, and our evolution has been based on a series of substantial events in our history that have been profoundly educational.

I remember when the War Measures Act was applied. I remember when it was applied and brought into effect during World War I. I wasn't there for that. Some of you may have been there. I was not there for that, but I remember the history. And I remember the difficult decisions the government made in imposing the War Measures Act in 1970, and I was one of those who thought that was an excessive decision that was an

**La sénatrice McPhedran :** Donc, nous avons un meilleur système avec de meilleures protections intégrées et nous n'allons pas voir les choses se répéter. C'est bien ça?

**M. Segal :** Je dirais que ce projet de loi prévoit d'énormes mesures de protection qui, par ailleurs, n'existaient pas jusqu'à maintenant. Je pense que M. Gates a dit que la culture surpasse toujours la pratique. La culture que ce projet de loi met en place, à savoir l'interdiction autorisée par la loi des activités illicites en fonction de données solides et d'une série d'approbations, pour lesquelles il faut aussi rendre des comptes, est une culture beaucoup plus forte et rigoureuse que celle qui était en place avant que le projet de loi ne soit présenté au Parlement.

**La sénatrice McPhedran :** Je vous remercie.

**Le sénateur Gold :** Bienvenue, monsieur Wark et sénateur Segal.

Les questions entourant ce projet de loi, et plus généralement la sécurité nationale, sont si souvent présentées comme un compromis ou une compétition, un jeu à somme nulle entre la protection des libertés et des droits, d'une part, et la protection de la sécurité, d'autre part. Le projet de loi renforce un aspect au détriment de l'autre; du moins, c'est ce que nous avons entendu à cette table ou à la Chambre. Parfois, il s'agit d'une opposition entre, d'un côté, la surveillance et l'examen, et de l'autre, l'efficacité.

J'aimerais savoir si vous pensez tous deux que cette approche binaire ou à somme nulle est une façon utile d'examiner le projet de loi ou les questions en général, ou s'il y a une meilleure façon d'examiner en détail les enjeux d'un projet de loi comme le projet de loi C-59 et les défis qu'il vise à surmonter?

**M. Segal :** Merci de votre question, sénateur.

Il y a divers gouvernements dans le monde qui mènent des opérations de sécurité nationale rigoureuses, bien financées et intensives dont bon nombre ne seraient pas, selon les critères fondamentaux dans notre système au Canada, des opérations légales, constitutionnelles, justes et respectueuses des droits de la personne et de la présomption d'innocence. Nous n'assurons pas la sécurité du pays comme le fait la Russie ni comme le fait la République populaire de Chine ou encore la République islamique d'Iran. Nous le faisons d'une manière différente, et notre évolution a été fondée sur une série d'événements importants de notre histoire qui ont été profondément instructifs.

Je me souviens de l'époque où la Loi sur les mesures de guerre a été appliquée. Je me souviens de l'époque où elle a été appliquée et est entrée en vigueur pendant la Première Guerre mondiale. Je n'y étais pas. Certains d'entre vous y étaient peut-être. Je n'y étais pas, mais je me souviens de l'histoire. Je me souviens également des décisions difficiles que le gouvernement a prises lorsqu'il a imposé la Loi sur les mesures de guerre

overreaction to a series of events that could have been dealt with through a temporary imposition of martial law or even through a temporary coroner's warrant to get all the information necessary to find out why and how someone had died.

That being said, I think the Charter of Rights and Freedoms, which emerged from the pen of the same Prime Minister some years later, was not unrelated to what we learned from the War Measures Act, to the credit of that Prime Minister and those premiers and others who supported him in the constitutional reform of 1981-82 that brought it into effect. That very much affects the way in which we're going about the shaping of national security now.

What I think is great about this bill, and I think the test that senators may wish to consider applying, is whether this bill reflects the appropriate balance, not the contradiction between the security and the freedom but the balance in the context of the values that define us as a society of laws and as a society of process.

I would argue while no bill is perfect, this does a better job of reflecting that balance than we have seen for many years and, therefore, progress with it, assuming by the way that provisions will be challenged in the courts once it becomes law and is proclaimed and therefore the full majesty of the Charter of Rights and Freedoms and other provisions will be brought to bear in judicial decisions. There may be a committee sitting here in two or three years that will have to make provisions to the bill based on those decisions. There is nothing dishonourable in that. In fact, it indicates the broad breadth of the kind of balance our society seeks to champion under governments of all affiliations, frankly.

**Mr. Wark:** Senator Gold, I would say first that that binary review, security on the one hand, rights on the other, which do we need to protect, is embedded in democracies, and it is to a certain extent natural. The question is, how can you escape from some of the worst impositions of it, or how can you move away from it a little bit?

The starting point is to say it is natural that we cherish our rights and less natural that we understand less than we should about our security and intelligence agencies and about national security threats. The first step that needs to be taken is a better understanding, through many channels, about the nature of the threat environment, which is constantly changing, and the activities, nature and mandates of intelligence agencies.

en 1970 et je faisais partie de ceux qui pensaient que c'était une décision excessive découlant d'une réaction exagérée à une série d'événements qui auraient pu être gérés au moyen de l'imposition temporaire de la loi martiale ou même d'un mandat temporaire du coroner pour obtenir tous les renseignements nécessaires à l'établissement de la cause et de la raison du décès d'une personne.

Cela étant dit, je pense que la Charte des droits et libertés, qui est née de la plume du même premier ministre quelques années plus tard, n'était pas étrangère à ce que nous avons appris de la Loi sur les mesures de guerre, au mérite de ce premier ministre ainsi que des autres premiers ministres provinciaux et autres personnes qui l'ont appuyée dans la réforme constitutionnelle de 1981-1982, suivant laquelle elle est entrée en vigueur. Cela influe beaucoup sur notre façon de procéder aujourd'hui au chapitre de la sécurité nationale.

Ce que je trouve formidable du projet de loi... Je pense que le critère que les sénateurs pourraient envisager d'appliquer, c'est de vérifier s'il reflète l'équilibre approprié et non pas la contradiction entre la sécurité et la liberté, mais l'équilibre dans le contexte des valeurs qui nous définissent comme société régie par des lois et des processus.

À mon avis, bien qu'aucun projet de loi ne soit parfait, celui-ci reflète mieux cet équilibre que ce que nous avons vu depuis de nombreuses années et, par conséquent, les progrès qui en découlent, en supposant, soit dit en passant, que les dispositions seront contestées devant les tribunaux une fois que la loi sera adoptée et promulguée, de sorte que toute la solennité de la Charte des droits et libertés et autres dispositions sera prise en compte dans les décisions judiciaires. Il se peut qu'un comité siégeant ici dans deux ou trois ans doive intégrer des dispositions dans le projet de loi en fonction de ces décisions. Il n'y a rien de déshonorant à cela. En fait, cela indique l'ampleur du genre d'équilibre que notre société cherche à promouvoir sous les gouvernements de toutes les allégeances, à vrai dire.

**M. Wark :** Sénateur Gold, je dirais tout d'abord que cet examen binaire, la sécurité d'une part, les droits d'autre part, que nous devons protéger, est ancré dans les démocraties, et c'est, dans une certaine mesure, naturel. La question est la suivante : Comment pouvez-vous échapper à certaines des pires applications à cet égard ou comment pouvez-vous vous en éloigner un peu?

Il faut commencer par dire qu'il est naturel que nous chérissions nos droits et moins naturel que nous comprenions moins que nous ne le devrions nos organismes de sécurité et de renseignement ainsi que les menaces à la sécurité nationale. La première étape à franchir consiste à mieux comprendre, par divers moyens, la nature des menaces, qui sont en constante évolution, ainsi que les activités, la nature et le mandat des services de renseignement.

One of the strengths of Bill C-59 is that it will assist us in getting to that better place where we can understand the need for both security and intelligence capabilities and protections and rights protections. It will do that in large measure through the kind of enhanced stream of reporting that we will see from the intelligence commissioner, from the agencies, from ministers and from NSIRA as well as from NSICOP going forward.

Through legislative fiat, there will inevitably be a lot more information in the public space about all of these issues, and hopefully a better-informed public will result from that, which will move us away from the simplistic binary where we have sometimes been trapped. I would argue that even as recently as the Anti-terrorism Act in 2001 — and I can certainly remember the debate around that — that binary was present there, and to a certain extent it persists. However, I think we can move away from it. Bill C-59 will help us do that.

**Senator Pratte:** Professor Wark, I'd like you to elaborate on your concern relative to the mandate of the intelligence commissioner. You're referring to clause 12, I suppose. Is that it?

**Mr. Wark:** Yes.

**Senator Pratte:** I've read it a couple of times since you said that earlier. I'm not sure I understand what your concern is.

**Mr. Wark:** I should preface this by saying I'm not a lawyer and the fact that I have concerns about this may reflect that fact. I don't mean that just because I don't understand the law but because I kind of stand in for other informed members of the public who are not lawyers who try to make sense of this.

The reasonableness standard is the issue, and it is embedded, as I understand it, in administrative law. To be honest, I don't care whether it's embedded in administrative law and I will never understand what that might mean and I don't think administrative lawyers understand that either. The concern I have is that if we accept that it's important that the intelligence commissioner functions well and clearly and be seen to function well and clearly, that mandate has to be more explicit than a suggestion that the intelligence commissioner is making a finding on the reasonableness of the reasonableness of the minister's authorization. The reasonableness of the minister's authorization also feeds out into calculations on the minister's part about proportionality and about necessity.

This is a mess, I think, to be honest. I would do away with the reasonableness language altogether, whatever it means, and be very clear that the role we want the intelligence commissioner to play in this quasi-judicial oversight is not to comment on the

L'un des points forts du projet de loi C-59, c'est qu'il nous aidera à pouvoir comprendre le besoin de capacités et de mesures de protection en matière de sécurité et de renseignement et le besoin de protection des droits. Cela se fera dans une large mesure grâce au genre de processus amélioré en matière de reddition de comptes que nous verrons de la part du commissaire au renseignement, des organismes, des ministres et de l'OSSNR ainsi que du CPSNR à l'avenir.

Si c'est inscrit dans la loi, il y aura inévitablement beaucoup plus d'information dans l'espace public à propos de toutes ces questions, et nous espérons que cela fera en sorte que le public soit mieux informé, nous éloignant ainsi de l'approche binaire simpliste dans laquelle nous avons parfois été piégés. Je dirais que, même avec la récente Loi antiterroriste de 2001 — et je me souviens certainement du débat que cela a suscité —, on retrouvait cette approche binaire et, dans une certaine mesure, c'est toujours le cas. Cependant, je pense que nous pouvons nous en éloigner. Le projet de loi C-59 nous aidera à le faire.

**Le sénateur Pratte :** Monsieur Wark, j'aimerais que vous nous parliez plus en détail de vos préoccupations au sujet du mandat du commissaire au renseignement. Vous parlez de l'article 12, je suppose. Est-ce exact?

**M. Wark :** Oui.

**Le sénateur Pratte :** Je l'ai lu à quelques reprises depuis que vous en avez parlé plus tôt. Je ne suis pas certain de comprendre ce qui vous préoccupe.

**M. Wark :** Je vais commencer par dire que je ne suis pas avocat, c'est peut-être pour cette raison que j'ai des préoccupations à ce sujet. Je ne dis pas cela simplement parce que je ne comprends pas la loi, mais parce que je représente en quelque sorte d'autres membres informés du public qui ne sont pas avocats et comprennent tout cela.

La question concerne la norme du caractère raisonnable, laquelle est enchâssée, si j'ai bien compris, dans le droit administratif. Pour être honnête, il m'importe peu de savoir si cela fait partie du droit administratif; je ne comprendrai jamais ce que cela peut signifier, et je ne pense pas non plus que les avocats en droit administratif le comprennent. Ce qui me préoccupe, c'est que, si nous admettons le fait qu'il est important que le commissaire au renseignement fonctionne de façon claire et efficace et qu'il soit perçu comme tel, le mandat doit être plus explicite qu'un libellé selon lequel le commissaire au renseignement rend un verdict sur le caractère raisonnable de l'autorisation du ministre. Ce dernier est également pris en compte dans l'analyse du ministre au sujet de la proportionnalité et de la nécessité.

Pour être honnête, je pense que c'est un gâchis. J'éliminerais complètement le libellé relatif au caractère raisonnable, peu importe ce qu'il signifie, et je dirais très clairement que le rôle que nous voulons que le commissaire au renseignement joue

reasonableness of the minister's decision, which undermines ministerial accountability and references a previous question from another senator, but is directed simply at this question: As the intelligence commissioner scrutinizes the information available to the minister in reaching a draft authorization, have all the conditions specified by the minister been met? It is simply about certifying that the conditions under which the minister wants to authorize this sensitive operation have been met in the authorization itself.

I hope that's some degree of clarification. My suggestion is let's make sure this is about certification, not about commenting on reasonableness, which gets the intelligence commissioner into a wide space of policy and operational judgment, for which he or she will have no qualification and no real standing with regard to the CSE.

**Senator Pratte:** Yes, it does make it clearer. Thank you.

Principal Segal, I have only been in the Senate for three years now, so I'm still relatively new. You seem to be sending us a couple of messages, which in some way we will all have to weigh. One is, of course, that this is not a perfect bill but it's an important bill and we should pass it ideally before Parliament rises because it's so important.

On the other hand, you mention that you yourself would like some amendments brought to the bill, and there are other suggestions. For instance, the Centre for Israel and Jewish Affairs suggested amendments that would improve the bill, and we have many other possibilities. How should we weigh our role as a chamber of sober second thought in trying to improve bills, especially major bills like this one, and the necessity of passing it as early as possible, certainly before Parliament rises?

**Mr. Segal:** I hesitate to offer direction in that respect, but I will share with you the way I would have viewed it in your circumstance, and you can make your own judgment on that, senator.

My general view is when a piece of legislation that is of significance to the country is passed by the democratically elected legislature, the Parliament of Canada, the House of Commons, that creates a very strong bias in favour of the Senate doing careful analysis, asking questions, considering some modest amendments but not dealing with the core premises that are fundamental to that act as passed by the house. That would be my initial bias.

dans cette surveillance quasi judiciaire n'est pas de commenter le caractère raisonnable de la décision du ministre, ce qui mine la responsabilité ministérielle et renvoie à une question antérieure d'un autre sénateur. Il se résumerait simplement à cette question : pendant que le commissaire au renseignement examine en profondeur l'information dont dispose le ministre pour émettre une autorisation provisoire, toutes les conditions précisées par le ministre ont-elles été remplies? Il s'agit simplement de certifier que les conditions en fonction desquelles le ministre veut autoriser l'opération de nature délicate ont été respectées dans l'autorisation elle-même.

J'espère que cela clarifie un peu les choses. Ce que je propose, c'est que l'on s'assure qu'il s'agit d'une certification, et non d'un commentaire sur le caractère raisonnable, ce qui amène le commissaire au renseignement à porter un jugement très vaste sur le plan politique et opérationnel, pour lequel il n'aura aucune qualification ni aucun véritable statut en ce qui concerne le CST.

**Le sénateur Pratte :** Effectivement, cela clarifie les choses. Je vous remercie.

Monsieur Segal, je suis au Sénat depuis seulement trois ans, alors je suis encore relativement nouveau. Vous semblez nous envoyer quelques messages, que nous devons tous, d'une certaine façon, examiner. L'un d'eux est, bien entendu, que ce projet de loi n'est pas parfait, mais qu'il est important et que nous devrions l'adopter idéalement avant que le Parlement ne s'ajourne, parce qu'il est vraiment important.

D'un autre côté, vous dites que vous aimeriez vous-même que des amendements soient apportés au projet de loi, et il y a d'autres suggestions. Par exemple, le Centre consultatif des relations juives et israéliennes a proposé des amendements qui amélioreraient le projet de loi, et nous avons de nombreuses autres possibilités. Comment devrions-nous évaluer notre rôle en tant que Chambre de second examen objectif pour essayer d'améliorer les projets de loi, surtout les grands projets de loi comme celui-ci, et de faire valoir la nécessité de l'adopter le plus tôt possible, certainement avant que le Parlement ne s'ajourne?

**M. Segal :** J'hésite à donner des conseils à cet égard, mais je vais vous faire part de la façon dont j'aurais vu les choses à votre place, et vous pourrez vous faire votre propre opinion à ce sujet, sénateur.

À mon avis, lorsqu'une mesure législative importante pour le pays est adoptée par l'assemblée législative démocratiquement élue, le Parlement du Canada, la Chambre des communes, cela installe une forte supposition selon laquelle le Sénat procédera à une analyse minutieuse, posera des questions et examinera certains amendements modestes, mais ne s'attaquera pas aux principes fondamentaux sur lesquels s'appuie le projet de loi adopté par la Chambre. C'est ce que je supposerais.

I would say while this is not a confidence measure per se and we are not in a confidence chamber, if you think about what national governments have a responsibility for, national security is very much at the top of the pyramid relative to what they have to do on behalf of all Canadians.

I would argue that part of what the committee may wish to consider is not how the bill can be improved or where changes might be made, all of which is completely within the purview of the committee to reflect and report upon. How you choose to report, however, is within your discretion. In other words, an amendment constitutes one way of expressing your view. There are also detailed recommendations about changes that need to be made or matters that have to be taken with very real care and concern or matters upon which the Senate would expect this bill to be judged in a very short period of time, once it's proclaimed, or matters that have to be considered when regulations are drafted, because the law will only become real when the regulations are in place. That's a pretty rich panoply of the Senate adding substantive legislative value to the consideration without getting in the way of the government actually taking the bill forward for Royal Assent.

That being said, I think you can categorize — I know this committee has done this before with other matters and with great skill — those amendments that are likely to tip a bill into potential death in the other place versus those amendments that will be seen as constructive and helpful. I would argue there are one or two areas where the committee would have full purview — and they have the right certainly now — but purview to do so without fear of contributing to the end of this important legislation. There are other areas where, by definition, there will be matters of such principle that the government would say, "We're not there," and then you're into a whole other time frame both for yourselves and for the people in the other place. We are 70 days away, or seven weeks, from the end of Parliament, and I know that senators would take that as seriously as anybody.

**Senator Pratte:** Thank you. That's very helpful.

**Senator Manning:** Welcome to our witnesses. Certainly welcome, Senator Segal, who I had the opportunity to share some time with in the chamber. Listening to your vigour today, I question the fact we have mandatory retirement at 75. I certainly enjoyed your advice and expertise over the years.

Selon moi, même s'il ne s'agit pas en soi d'une motion de confiance, et que nous ne sommes pas une Chambre habilitée à prendre un vote de confiance, si vous pensez à ce dont sont responsables les gouvernements nationaux, assumer la sécurité nationale est en tête de liste de ce qu'il faut faire au nom de tous les Canadiens.

Je dirais qu'une partie de ce que le comité voudra peut-être examiner n'est pas la façon dont le projet de loi pourrait être amélioré ou les changements qui pourraient être apportés, questions sur lesquelles le comité a le mandat de se pencher et de faire rapport. Toutefois, la façon dont vous choisissez d'en faire rapport est laissée à votre discrétion. En d'autres termes, un amendement constitue une façon d'exprimer votre point de vue. Il y a également des recommandations détaillées sur les changements qui doivent être apportés ou les questions qui doivent être traitées avec beaucoup de soin et d'attention ou celles pour lesquelles le Sénat s'attendrait à ce que le projet de loi fasse l'objet d'un jugement dans un très court laps de temps, une fois la loi promulguée, ou encore les questions qui doivent être prises en considération lorsque le règlement est rédigé, car la loi ne s'appliquera réellement que lorsque le règlement sera en place. Il s'agit d'une panoplie de façons dont le Sénat peut ajouter une valeur législative importante à l'étude sans empêcher le gouvernement d'aller de l'avant avec le projet de loi afin qu'il puisse recevoir la sanction royale.

Cela étant dit, je pense que vous pouvez classer par catégories — je sais que le comité a déjà fait cela dans d'autres domaines et avec beaucoup de compétence — les amendements qui risquent de signer l'arrêt de mort d'un projet de loi à l'autre endroit et ceux qui seront considérés comme constructifs et utiles. Je dirais qu'il y a un ou deux aspects pour lesquels le comité aurait pleine compétence — et il a certainement le droit maintenant —; la compétence pour agir sans crainte de contribuer à la fin de cet important projet de loi. Il y a d'autres aspects où, par définition, il y aura des questions de principe telles que le gouvernement dira : « Nous n'y sommes pas. » Puis, vous et les gens de l'autre endroit, vous vous retrouvez devant un délai complètement différent. Nous sommes à 70 jours, ou 7 semaines, de la fin de la session parlementaire, et je sais que les sénateurs prendraient la chose autant au sérieux que n'importe qui.

**Le sénateur Pratte :** Je vous remercie. C'est très utile.

**Le sénateur Manning :** Bienvenue à nos témoins. Bienvenue tout particulièrement au sénateur Segal, avec qui j'ai eu l'occasion de partager du temps à la Chambre. En écoutant votre vigoureux discours aujourd'hui, je mets en question le fait que nous soyons obligés de prendre notre retraite à 75 ans. J'ai certainement apprécié vos conseils et votre expertise au fil des ans.

I'd like to talk about the comments you made, and I have questions to both of you in relation to the independent national security oversight. There is a requirement in Bill C-59 to have more than one minister review and approve potential CSE operations overseas. We know that there's some concern now dealing with different governments in different places. Is it necessary, in your view, and does it increase the risk that timely operations may be inhibited when we have something we need to deal with in a short period of time?

**Mr. Segal:** Thank you for that question, senator.

I think my response to Senator McIntyre indicated that I was quite concerned about having a two-ministerial approval process, without suggesting that there isn't complete coherence and solidarity within every cabinet all the time, every day, which on occasion apparently is not the case in any government. Let's take an example. You might have a national Minister of Public Safety who is made aware by the commissioner of certain specific proximate national security threats in the short term. You may have a Minister of Foreign Affairs working with her colleague, the minister of trade, trying to negotiate a large trade agreement with a powerful country that may at the same time be the source of the national security threats that the Minister of Public Safety is addressed to deal with. Do I think the Minister of Foreign Affairs and their people should be consulted? Absolutely. Do I think you have to put a time limit on that so in the end national security trumps everything else? Absolutely.

A prescription that says consultation can go on for a fixed period of time, after which the authority of the public safety minister will actually be the one that is deployed, would be, in my view, a way of guaranteeing against untimeliness in the execution of the provisions of this act.

**Mr. Wark:** Senator, I would just add that I know this issue came up in the other place.

From my point of view, certainly, it would be both necessary and helpful for the Minister of Foreign Affairs and his or her department to be involved in providing consent on active cyber operations, which are probably the most sensitive operations in terms of international affairs and their impact, and the consultation of the minister — not consent — for defensive cyber operations, which would be conducted as abroad. I don't see this provision in any way likely to delay decision making or operations going forward. I think the benefit of it is that it makes sure that Global Affairs as a department, with all of its expertise and global knowledge, is intimately tied in with some of these

J'aimerais parler des commentaires que vous avez formulés et j'ai des questions à vous poser à tous les deux au sujet de la surveillance indépendante de la sécurité nationale. Le projet de loi C-59 exige que plus d'un ministre examine et approuve les opérations éventuelles du CST à l'étranger. Nous savons que, à l'heure actuelle, il y a des préoccupations quant au fait de traiter avec différents gouvernements dans différents endroits. À votre avis, est-ce nécessaire, et cela augmente-t-il le risque que les opérations en temps opportun soient entravées lorsque nous avons une situation à régler dans un court laps de temps?

**M. Segal :** Merci de votre question, sénateur.

Je pense que ma réponse au sénateur McIntyre a montré que j'étais très préoccupé par le fait qu'il y ait un processus d'approbation faisant intervenir deux ministères, sans toutefois laisser entendre qu'il n'y pas en tout temps une cohérence et une solidarité totales au sein de chaque cabinet, ce qui, à l'occasion, n'est apparemment le cas d'aucun gouvernement. Prenons un exemple. Il se peut qu'un ministre fédéral de la Sécurité publique soit mis au courant par le commissaire de certaines menaces précises et immédiates pour la sécurité nationale à court terme. Vous pourriez avoir un ministre des Affaires étrangères qui travaille avec sa collègue, la ministre du Commerce, pour tenter de négocier un accord commercial d'envergure avec un pays puissant, qui pourrait en même temps être à l'origine des menaces à la sécurité nationale sur lesquelles doit se pencher le ministre de la Sécurité publique. Est-ce que je pense que le ministre des Affaires étrangères et ses collaborateurs devraient être consultés? Tout à fait. Est-ce que je pense qu'une limite de temps doit être imposée pour que, au bout du compte, la sécurité nationale l'emporte sur tout le reste? Absolument.

Une disposition prévoyant que la consultation peut se poursuivre pendant une période déterminée, après quoi, ce sera l'autorité du ministre de la Sécurité publique qui sera exercée serait, à mon avis, un moyen de garantir l'exécution en temps opportun des dispositions de cette loi.

**M. Wark :** Sénateur, j'ajouterais simplement que je sais que cette question a été soulevée à l'autre endroit.

À mon avis, il serait certainement nécessaire et utile que le ministre des Affaires étrangères et son ministère participent à l'octroi du consentement relativement aux cyberopérations actives, qui sont probablement les opérations les plus délicates sur le plan des affaires internationales et des répercussions qu'elles entraînent, et qu'il soit consulté — et non qu'il participe au consentement — à l'égard des cyberopérations défensives qui seraient menées à l'étranger. Je ne pense pas que cette disposition risque de retarder la prise de décisions ou les opérations à l'avenir. Je crois que l'avantage est de pouvoir s'assurer que le ministre des Affaires mondiales, avec toute son

most sensitive operations that the minister in charge of CSE may want to conduct but may not have a full view of the ramifications.

I would flip the question and say I think it would be dangerous to have these active and defensive cyber powers for CSE without a dual-key ministerial system.

**Senator Manning:** What would be the makeup of the new national security review and intelligence agency? We heard in the other place testimony from Richard Fadden in relation to the time it takes to bring some of the people who will be sitting among that group up to a level where they will fully understand the concerns that are out there.

Professor Wark, you mentioned the possibility of adding to the legislation certain criteria and standards that they would have to meet in order to be part of it to mitigate the time it will take for the learning curve. I'm wondering if you can expand on that and your concern with it.

**Mr. Wark:** Senator, thank you. I had a kick at this can in the other place; I'm delighted to have a second go.

I made a suggestion when the bill was being considered in committee in the other place in terms of the privy councillors who would be appointed to be essentially the board for the National Security Intelligence Review Agency that it might be helpful to ensure that there was a dedicated expertise on the part of that group. The appointed members should be drawn from people with a certain set of skills — in technology, national security threats, knowledge of intelligence and so on — in order to fully fulfill their functions while they're serving as part-time members.

There's a different kind of issue with regard to the secretariat, the staff of the National Security Intelligence Review Agency, but it is equally significant. It's worth recognizing this challenge. The creation of NSIRA will involve a considerable expansion in terms of the staff needed to support the committee members. The numbers are fluid, but it might take the existing contingent from SIRC, numbering maybe 30, up to as many as 100. Where will those extra 70 people be found in the security intelligence community without either robbing the intelligence agencies of talent they need or getting the wrong kind of people in?

expertise et son savoir mondial, soit intimement lié à certaines des opérations les plus délicates que le ministre responsable du CST pourrait vouloir mener, sans qu'il ait une vue d'ensemble des ramifications.

J'inverserais la question et dirais qu'il serait dangereux que le CST ait ces pouvoirs en matière de cyberopérations actives et défensives sans qu'il y ait un système ministériel à décision conjointe.

**Le sénateur Manning :** Quelle serait la composition du nouvel organisme de renseignement et de surveillance de la sécurité nationale? Nous avons entendu à l'autre endroit le témoignage de Richard Fadden au sujet du temps qu'il faut pour amener certains des membres de ce groupe à comprendre pleinement les préoccupations qui existent.

Monsieur Wark, vous avez parlé de la possibilité d'ajouter au projet de loi certains critères et certaines normes qui devraient être respectés pour faire partie de l'organisme afin de réduire le temps d'apprentissage. Pouvez-vous nous en dire plus à ce sujet et nous faire part de vos préoccupations?

**M. Wark :** Je vous remercie, sénateur. Je suis intervenu à ce sujet à l'autre place, et je suis ravi de pouvoir le faire de nouveau.

Lorsque le comité étudiait le projet de loi à l'autre endroit, j'ai indiqué, en ce qui concerne les membres du Conseil privé qui seraient nommés afin de former essentiellement le conseil d'administration de l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement, qu'il pourrait être utile que l'on s'assure que ce groupe possède une expertise spécialisée. Les membres nommés devraient être choisis parmi des personnes possédant un certain ensemble de compétences — dans les domaines de la technologie, des menaces à la sécurité nationale, de la connaissance du renseignement et ainsi de suite — afin qu'ils puissent s'acquitter pleinement de leurs fonctions pendant qu'ils siègent comme membres à temps partiel.

Il y a un autre genre de problème en ce qui concerne le secrétariat, le personnel de l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement, mais il est tout aussi important. Il convient de reconnaître cette difficulté. La création de l'OSSNR entraînera une augmentation considérable du personnel nécessaire pour soutenir les membres du comité. Les chiffres fluctuent, mais cela pourrait faire en sorte que le contingent actuel du CSARS, qui est peut-être de 30 personnes, passe à 100 personnes. Où trouvera-t-on ces 70 personnes supplémentaires dans la communauté du renseignement de sécurité sans priver les services de renseignement du talent dont ils ont besoin ou sans recruter les mauvaises personnes?

One of the recommendations on my wish list, which I didn't talk about here, is that the staffing of NSIRA should not be restricted to members of the Public Service of Canada. In other words, it should not be restricted to personnel currently in the federal civil service. You could enrich the pool of resources and solve some of the problems of a quick expansion and getting staff up to speed with that very minor kind of change.

**Senator Manning:** Thank you.

Any comments on that, Senator Segal?

**Mr. Segal:** I would only comment that we are facing a challenge in all of our national security organizations, including the Department of National Defence, in making sure that we have the talent necessary on issues of cyber security appropriate to the task.

There will be a competition for good people, understandably. I agree with Professor Wark that limiting the choice to only existing members of the public service would be unfair and inappropriate in terms of the agency's need to get running competently. That being said, the standards for security clearance and all the rest should be as strict as they are in every other circumstance, but the important part of making a national security enterprise work is to ensure that it, itself, has a diversity of skills.

I remember when the head of FINTRAC came to Massey College to talk about what FINTRAC does and its need to gather upright people to help them in their work. He said, "You may think I'm only looking for people with backgrounds in currencies and financial transactions. I actually need anthropologists; I need historians; I need linguists who can help us figure out the cultural framework within which inappropriate financial transactions might take place." That kind of diversity will strengthen our national security agencies just as that kind of diversity in many ways, culturally and otherwise, strengthens our armed forces. I would hope the same principles would apply here.

**Senator Griffin:** I had a question for Professor Wark, but he said he isn't a lawyer so he has dodged that bullet.

I do have a question for Senator Segal. This goes back to the election and disruption of our election, which is not that far away. It's less than six months. Will this bill be fully enacted in time to play the role that you're expecting it to play? Do you see that happening? What else needs to be done besides drafting and passing the regulations?

L'une des recommandations de ma liste de souhaits, dont je n'ai pas parlé ici, est que la dotation de l'OSSNR ne devrait pas être limitée aux membres de la fonction publique du Canada. Autrement dit, elle ne devrait pas être limitée au personnel qui travaille actuellement dans la fonction publique au gouvernement fédéral. Vous pourriez enrichir le bassin de ressources et résoudre certains des problèmes liés à un élargissement rapide et à la mise à niveau du personnel avec ce genre de changement très mineur.

**Le sénateur Manning :** Je vous remercie.

Sénateur Segal, avez-vous des commentaires à ce sujet?

**M. Segal :** Je me contenterai de dire que tous nos organismes de sécurité nationale, y compris le ministère de la Défense nationale, doivent relever le défi de s'assurer qu'ils ont le talent nécessaire pouvant s'occuper de la tâche relativement aux questions de cybersécurité.

Il y aura de la concurrence pour recruter les bonnes personnes, cela va de soi. Je suis d'accord avec M. Wark pour dire qu'il serait injuste et inapproprié de limiter le choix aux seuls membres actuels de la fonction publique en ce qui concerne la nécessité pour l'organisme de fonctionner de façon compétente. Cela dit, les normes relatives aux habilitations de sécurité et à tout le reste devraient être aussi strictes qu'elles le sont dans toutes les autres circonstances, mais l'important pour qu'une entreprise de sécurité nationale fonctionne, c'est que l'on s'assure qu'elle dispose elle-même d'une diversité de compétences.

Je me souviens quand le directeur du CANAFE est venu au Massey College pour parler de ce que fait le centre et du besoin de ce dernier de rassembler des gens irréprochables pour l'aider dans son travail. Il a dit ce qui suit : « Vous pensez peut-être que je ne cherche que des gens qui ont des antécédents dans le domaine des opérations monétaires et financières. J'ai besoin d'anthropologues, d'historiens et de linguistes qui peuvent nous aider à comprendre le cadre culturel dans lequel les opérations financières inappropriées peuvent avoir lieu. » Ce genre de diversité renforcera nos organismes de sécurité nationale tout comme il renforce, à bien des égards, nos forces armées sur le plan culturel et autre. J'espère que les mêmes principes s'appliqueront ici.

**La sénatrice Griffin :** J'avais une question à poser à M. Wark, mais il a dit qu'il n'était pas avocat, alors il l'a échappé belle.

J'ai une question pour le sénateur Segal. Cela remonte aux élections et à la perturbation de celles-ci, ce qui ne remonte pas à très loin. C'était il y a moins de six mois. Le projet de loi entrera-t-il en vigueur à temps pour jouer le rôle que vous attendez de lui? Croyez-vous que cela va arriver? Que faut-il faire d'autre, à part rédiger et adopter le règlement?

**Mr. Segal:** The result of the bill being approved by this chamber and going forward for proclamation and being signed into law and Royal Assent is that the work on the ground to make it fully operational can begin at a much stronger pace. I would be surprised and disappointed if our public servants had not been thinking about what they should be doing should the bill be passed. Certainly I know in the military, they have a strong tradition of planning for any contingency. That's their duty, to serve the civil authority and to be prepared to do so.

Whatever needs to be done before the coming election is more likely to be done if the bill is passed. If the bill is delayed and, therefore, activities around tactical organizations, structural hiring and the rest are slowed, that only means we'll be less able as a country to do what is needed to keep our democratic process free from foreign intervention. That capacity will be reduced if the bill isn't passed. Whether everything that could be done would be done if the Senate did approve the bill remains to be seen, but my instinct is, knowing some of the public servants involved in national security, they are very keen on getting on with the job and protecting the country they serve with great loyalty and determination.

**Senator Griffin:** Great. Thank you.

**The Chair:** Professor Wark and Mr. Segal, I express our sincere thanks on behalf of all members of the committee. As usual, it was a very informative debate, and we are very appreciative of the time you've taken to spend with us. Thank you very much.

(The committee adjourned.)

**M. Segal :** L'approbation du projet de loi par le Sénat, sa promulgation, son entrée en vigueur et l'obtention de la sanction royale feront en sorte que les travaux sur le terrain visant à le rendre pleinement opérationnel pourront commencer à un rythme beaucoup plus rapide. Je serais surpris et déçu si nos fonctionnaires n'avaient pas réfléchi à ce qu'ils devraient faire si le projet de loi était adopté. Je sais que, au sein des forces armées, la planification en cas d'imprévu est une tradition bien ancrée. C'est leur devoir de servir l'autorité civile et d'être prêt à le faire.

Tout ce qui doit être fait avant les prochaines élections aura plus de chance de l'être si le projet de loi est adopté. S'il est retardé et que, par conséquent, les activités entourant les organisations tactiques, l'embauche structurelle et tout le reste sont ralentis, cela signifie seulement que nous serons moins en mesure, en tant que pays, de faire ce qui est nécessaire pour garder notre processus démocratique libre de toute ingérence étrangère. Cette capacité sera réduite si le projet de loi n'est pas adopté. Il reste à voir si tout ce qui pourrait être fait si le Sénat approuvait le projet de loi le serait, mais connaissant certains des fonctionnaires qui s'occupent de la sécurité nationale, je crois qu'ils sont très déterminés à faire leur travail et à protéger le pays qu'ils servent avec beaucoup de loyauté et de détermination.

**La sénatrice Griffin :** Formidable. Je vous remercie.

**La présidente :** Monsieur Wark et monsieur Segal, au nom de tous les membres du comité, je vous remercie sincèrement. Comme d'habitude, le débat a été très instructif, et nous vous sommes très reconnaissants du temps que vous avez passé avec nous. Merci beaucoup.

(La séance est levée.)

---

**EVIDENCE**

OTTAWA, Thursday, May 2, 2019

The Standing Senate Committee on National Security and Defence, to which was referred Bill C-59, An Act respecting national security matters, met this day at 1:34 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Gwen Boniface** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Senators, I would like to start by asking senators to introduce themselves.

**Senator Jaffer:** Mobina Jaffer from British Columbia. Welcome.

**Senator Wallin:** Pamela Wallin from Saskatchewan.

[*Translation*]

**Senator Pratte:** André Pratte from Quebec.

[*English*]

**Senator Oh:** Victor Oh from Ontario.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** Pierre-Hugues Boisvenu from Quebec.

**Senator McIntyre:** Paul McIntyre from New Brunswick.

[*English*]

**Senator Richards:** David Richards from New Brunswick.

**Senator Griffin:** Senator Diane Griffin, Prince Edward Island.

**The Chair:** I'm Gwen Boniface from Ontario.

Today we continue our study of Bill C-59, An Act respecting national security matters. On our first panel today, we welcome the Honourable Jean-Pierre Plouffe, Commissioner, Office of the Communications Security Establishment Commissioner; Guylaine A. Dansereau, Executive Director, Office of the Communications Security Establishment Commissioner; and Gérard Normand, Special Legal Advisor, Office of the Communications Security Establishment Commissioner. Thank you all for being here.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le jeudi 2 mai 2019

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité et de la défense, auquel a été renvoyé le projet de loi C-59, Loi concernant des questions de sécurité nationale, se réunit aujourd'hui, à 13 h 34 pour étudier le projet de loi.

**La sénatrice Gwen Boniface** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Chers collègues, je vous demanderais d'abord de vous présenter.

**La sénatrice Jaffer :** Mobina Jaffer, de la Colombie-Britannique. Bienvenue.

**La sénatrice Wallin :** Pamela Wallin, de la Saskatchewan.

[*Français*]

**Le sénateur Pratte :** André Pratte, du Québec.

[*Traduction*]

**Le sénateur Oh :** Victor Oh, de l'Ontario.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** Pierre-Hugues Boisvenu, du Québec.

**Le sénateur McIntyre :** Paul McIntyre, du Nouveau-Brunswick.

[*Traduction*]

**Le sénateur Richards :** David Richards, du Nouveau-Brunswick.

**La sénatrice Griffin :** Sénatrice Diane Griffin, de l'Île-du-Prince-Édouard.

**La présidente :** Je m'appelle Gwen Boniface, et je viens de l'Ontario.

Nous poursuivons aujourd'hui notre étude du projet de loi C-59, Loi concernant des questions de sécurité nationale. Permettez-moi de présenter notre premier groupe de témoins. Représentant le Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, nous avons le commissaire, l'honorable Jean-Pierre Plouffe; Mme Guylaine A. Dansereau, la directrice générale; M. Gérard Normand, qui est conseiller juridique spécial. Merci à vous tous d'être ici.

[*Translation*]

**Hon. Jean-Pierre Plouffe, Commissioner, Office of the Communications Security Establishment**  
**Commissioner:** Madam Chair, honourable senators —

[*English*]

— honourable members, I am pleased to appear before this committee on the subject of Bill C-59. I am accompanied by Ms. Dansereau, my executive director, and also by Mr. Normand, my special legal advisor.

[*Translation*]

I have been the Communications Security Establishment Commissioner for over five years, with the responsibility for reviewing the activities of the Communications Security Establishment, or CSE, to determine whether those activities complied with the law, including whether CSE protected the privacy of Canadians. My current term expires in April 2020, unless it's renewed — it has been three times already — and at that point, I will be 80 years old.

[*English*]

During my previous appearance before the House of Commons Standing Committee on Public Safety and National Security, in January 2018, I suggested a number of amendments. I do not intend to repeat them today since I'm told they are available for your perusal.

[*Translation*]

I would now like to take a moment to further elaborate on the proposed role of Intelligence Commissioner. I have read the statements of all senators during second reading, and some comments have led me to believe that it is important today to explain what the role of the Intelligence Commissioner is.

[*English*]

My mandate will change completely from performing after the fact review of CSE's activities to performing quasi-judicial review of the conclusions reached by ministers in issuing certain ministerial authorizations and determinations for both CSE and CSIS concerning intelligence activities. I emphasize the word "before" they can be carried out. I will determine whether the respective ministers' conclusions to authorize these activities were reasonable, and if so, to approve them. This is a completely new role in Canadian law and, in my humble opinion, an important one. To accomplish that task, I will be advised and assisted by persons in my office having technical or specialized knowledge in the field of national security.

[*Français*]

**L'honorable Jean-Pierre Plouffe, commissaire, Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications :** Madame la présidente, honorables sénateurs —

[*Traduction*]

— mesdames et messieurs les membres du comité, je suis heureux de témoigner devant le comité au sujet du projet de loi C-59. Je suis accompagné de Mme Dansereau, directrice générale de mon bureau, et de M. Normand, mon conseiller juridique spécial.

[*Français*]

J'occupe depuis plus de cinq ans la fonction de commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications (CST). Ma responsabilité actuelle consiste à examiner les activités du CST pour déterminer si elles sont conformes à la loi, y compris en ce qui concerne la protection de la vie privée des Canadiens. Mon mandat actuel doit prendre fin en avril 2020, à moins qu'il ne soit renouvelé — il l'a été trois fois jusqu'à maintenant — et, à ce moment-là, j'aurai 80 ans.

[*Traduction*]

Lors de ma comparution précédente devant le Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes en janvier 2018, j'ai suggéré plusieurs modifications. Je n'ai pas l'intention de les répéter aujourd'hui, puisqu'on m'a indiqué que vous aviez l'occasion de les consulter.

[*Français*]

Je tiens à prendre un moment pour fournir de plus amples renseignements sur le rôle du commissaire au renseignement. J'ai lu les déclarations de tous les sénateurs à l'étape de la deuxième lecture du projet de loi et certains commentaires m'ont porté à croire qu'il était important que j'explique aujourd'hui en quoi consiste le rôle de commissaire au renseignement.

[*Traduction*]

Mon mandat changera complètement. Il consistera non plus à examiner après coup les activités du CST, mais à effectuer un examen quasi judiciaire des conclusions tirées par les ministres pour accorder certaines autorisations ministérielles et déterminations relatives aux activités de renseignement du CST et du Service canadien du renseignement de sécurité avant qu'elles ne puissent être menées. J'insiste ici sur le mot « avant ». Je devrai établir si les conclusions sur lesquelles repose l'autorisation des activités par les ministres respectifs étaient raisonnables et, le cas échéant, je devrai les approuver. Il s'agit d'un nouveau rôle en droit canadien et d'un rôle important. Pour accomplir cette tâche, je serai conseillé et soutenu par des

[Translation]

In essence, the notion of reasonableness to be applied by the Intelligence Commissioner, who must be a retired judge of a superior court, is somewhat similar to the notion applied by a court of law when undertaking a judicial review, i.e. the power of a court of law to review the actions and decisions of administrative decision makers. If necessary, I can come back to this notion of judicial review of reasonableness during the questions part of the meeting.

My quasi-judicial review will only apply to specific instances as described in Part 2 of Bill C-59 — this part covers sections 13 to 20. We are talking about seven activities: three related to CSE and four to CSIS. This role does not, for instance, provide a veto right to the Intelligence Commissioner over ministerial authorizations.

[English]

The Intelligence Commissioner will look at the facts and evidence presented to the minister by the intelligence agencies based on which the ministerial authorizations will be issued. This is what we will call the record. It's a review on record.

Essentially, the reviewing mandate given to the Intelligence Commissioner means that they must be satisfied that the ministers' authorizations are based on conclusions that are reasonable. If satisfied that they are reasonable, the IC approves them, if not, the IC does not approve them.

I trust that the latter clarification will help to establish a better understanding of the proposed role of the Intelligence Commissioner.

[Translation]

In conclusion, I am confident that the Intelligence Commissioner Act proposed in Bill C-59 will create a robust oversight process, aimed at achieving greater transparency, better accountability and bolster public confidence.

[English]

Thank you for this opportunity to appear before you today. I would be pleased to answer your questions.

**The Chair:** Thank you very much.

personnes possédant des connaissances techniques ou spécialisées dans le domaine de la sécurité nationale.

[Français]

Essentiellement, la notion de la raisonabilité qui sera appliquée par le commissaire au renseignement — qui doit être un juge retraité d'une Cour supérieure du Canada — est assez semblable à la notion appliquée par un tribunal dans le cadre d'un contrôle judiciaire, que l'on appelle aussi au Québec une révision judiciaire. Un contrôle judiciaire, c'est le pouvoir d'un tribunal de revoir les mesures et les décisions de décideurs administratifs. Je pourrai revenir si nécessaire sur cette notion juridique de raisonabilité lors de la période des questions.

Mon examen quasi judiciaire s'appliquera seulement à des cas particuliers, tels qu'ils sont décrits dans la partie 2 du projet de loi C-59 — cette partie couvre les articles 13 à 20. On parle de sept activités : trois qui sont en lien avec le CST et quatre avec le SCRS. À titre d'exemple, ce rôle ne fournit pas de droit de veto au commissaire au renseignement en ce qui concerne les autorisations ministérielles.

[Traduction]

Le commissaire aux renseignements examinera les faits et la preuve présentés aux ministres par les organismes du renseignement — ce qu'on appelle le dossier — en fonction desquels les autorisations ont été accordées. Il s'agit d'un examen du dossier.

Essentiellement, le mandat d'examen accordé au commissaire au renseignement sera d'être convaincu que les autorisations des ministres sont fondées sur des conclusions raisonnables. Si le commissaire aux renseignements est convaincu qu'elles sont raisonnables, il les approuve, sinon, il ne les approuve pas.

J'espère que cette dernière précision permettra d'établir une meilleure compréhension du rôle proposé du commissaire au renseignement.

[Français]

En terminant, je suis persuadé que la Loi sur le commissaire au renseignement proposée dans le projet de loi C-59 donnera lieu à un processus de surveillance solide qui visera à améliorer la transparence, dans un premier temps, la responsabilité ou la reddition de comptes, dans un deuxième temps, et, enfin, à renforcer la confiance du public.

[Traduction]

Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de témoigner devant vous aujourd'hui. Je serai heureux de répondre à vos questions.

**La présidente :** Merci beaucoup.

**Senator Jaffer:** Thank you for your concise presentation. You didn't recommend this today, but I think in the House of Commons you recommended allowing active supernumerary judges to be eligible for appointment as Intelligence Commissioner.

**Mr. Plouffe:** Yes.

**Senator Jaffer:** I wanted to share with you what Professor Forcese mentioned to this committee about that.

... one of the reasons why the Intelligence Commissioner is anticipated as being retired rather than supernumerary judge is to avoid the awkward prospect of a supernumerary Federal Court judge serving as Intelligence Commissioner and then being reviewable in the same court.

Can you comment on that, please?

**Mr. Plouffe:** Indeed, thank you for your question, senator. When I was appointed five years ago, I was a supernumerary judge. Without that provision in the National Defence Act, I wouldn't be here today. At the time, I suspect the reason why they indicated in that provision that either a retired judge or a supernumerary judge could be appointed is to make sure to find the right fit for the job. To find a retired judge at the time at the age of 75 who would come forward and accept the job to be a commissioner, or in this case the CSE commissioner, is a challenging task indeed.

The fact that in the National Defence Act you have the provision where a supernumerary judge could also be appointed would ease the recruitment of candidates, if you wish.

Having said that, the fact that you are a supernumerary judge when you're appointed doesn't mean that you will remain a supernumerary judge during the whole term. In my case, I think I stayed as a supernumerary judge for four months. After that, I retired. So I think it adds flexibility to the recruitment with regard to the appointment.

Let's say I'm a supernumerary judge of the Federal Court. I'm from the Superior Court of Quebec. Let's say hypothetically, I'm a retired judge on the Federal Court. I'm a supernumerary judge, and I'm appointed as Intelligence Commissioner, if my case goes on a review, the decision is subject to review by the Federal Court of Canada. All the judges who know me will recuse themselves. So they have to find somebody who doesn't know me to preside over the case. This is happening all the time, in all the courts all over Canada. So I'm not concerned about that particular problem honestly.

**La sénatrice Jaffer :** Merci de votre concision. Vous n'avez pas formulé cette recommandation aujourd'hui, mais je crois savoir que devant le comité de la Chambre des communes, vous avez recommandé d'autoriser la nomination de juges surnuméraires en exercice au poste de commissaire au renseignement.

**M. Plouffe :** Oui.

**La sénatrice Jaffer :** Je tenais à citer les propos tenus par M. Forcese au comité à ce sujet.

[...] l'une des raisons pour lesquelles on prévoit que le commissaire au renseignement sera un juge à la retraite plutôt qu'un juge surnuméraire est que l'on veut éviter la perspective embarrassante qu'un juge surnuméraire de la Cour fédérale exerce les fonctions de commissaire au renseignement, puis qu'il fasse l'objet d'un contrôle par la même cour.

Pouvez-vous faire des commentaires à ce sujet, s'il vous plaît?

**M. Plouffe :** Avec plaisir. Je vous remercie de votre question, sénatrice. Lorsque j'ai été nommé, il y a cinq ans, j'étais juge surnuméraire. Sans cette disposition de la Loi sur la défense nationale, je ne serais pas ici aujourd'hui. Je soupçonne que la raison pour laquelle, à l'époque, on a inclus dans cette disposition qu'un juge à la retraite ou un juge surnuméraire pouvait être nommé visait à s'assurer de trouver le bon candidat pour le poste. Trouver un juge à la retraite âgé de 75 ans qui accepterait le poste de commissaire, ou celui de commissaire du CST, dans le cas présent, n'a rien de facile.

Inclure dans la Loi sur la défense nationale une disposition autorisant la nomination d'un juge surnuméraire faciliterait le recrutement de candidats, pour ainsi dire.

Cela dit, le fait d'être juge surnuméraire au moment de votre nomination ne signifie pas que vous le resterez pendant toute la durée du mandat. Si ma mémoire est bonne, je suis resté juge surnuméraire pendant quatre mois, puis j'ai pris ma retraite. Donc, je pense que cela ajoute de la souplesse pour la recherche de candidats.

Disons que je suis juge surnuméraire à la Cour fédérale. Je viens de la Cour supérieure du Québec, mais disons que suis un juge à la retraite de la Cour fédérale. Je suis juge surnuméraire et je suis nommé commissaire au renseignement. Si mon dossier fait l'objet d'un examen, la Cour fédérale du Canada peut en être saisie. Tous les juges qui me connaissent devront se récuser. La présidence doit être assurée par une personne qui ne me connaît pas. C'est toujours ainsi, dans tous les tribunaux du Canada. Donc, pour parler franchement, ce problème ne me préoccupe pas.

For example, you could have a judge from the Federal Court of Appeal, would come down to the Federal Court in the first instance because we are all courts of Superior Court, as judges, and hear the case. So this could happen once in a while, and if it does, we have a mechanism to settle that or to look after that problem.

**Senator Jaffer:** There is also a discussion whether the judge should be full time or part time. The minister said that it is not a continuous process, so from that I understood that he was leaning towards a part-time judge. Maybe I misunderstood him. What is your opinion on that? Should a judge be part time or full time?

**Mr. Plouffe:** Well, if you want to find a retired judge to work full time, good luck. Now the law has been changed so that therefore we retire at an earlier age. We don't retire at 75 anymore, not necessarily. If you're 69, 70, 71, and you want to be appointed as Intelligence Commissioner, you will accept the job only if you are part time.

What goes with your question I also suspect is the fact that it's very possible, when I enter the new role that I come to the conclusion that I have so many authorizations to look after, that I'll have to suggest to the government to amend the law, and appoint a deputy Intelligence Commissioner. It's very possible that the volume at the time will be so great that I will not be able on a part-time basis to look after all those authorizations that will be issued with that new role.

I expect that at the beginning of the process, I'll receive many authorizations to approve. This will be challenging to start with. After a while, this will slow down and the authorizations will be spread out over the year. Again, in my office right now, all together we are 12 people. So if I come to the conclusion that I need more personnel, I'll ask for more personnel and I was told that would not be a problem.

[Translation]

**Senator McIntyre:** Thank you for your presentation, commissioner. During your presentations to the House of Commons standing committee, you made several recommendations on Bill C-59. Of these recommendations, how many has the government accepted? In your opinion, which are the most important ones that have not yet been addressed?

**Mr. Plouffe:** Thank you for the question, senator. My staff and I have made many recommendations to the government. In fact, we have made 35. The government has selected only one, the recommendation regarding the annual report to be submitted by the Intelligence Commissioner. The commissioner must report annually to the public. If public trust is to be strengthened, it must be informed first. We said we would accept this

Par exemple, un juge de la Cour d'appel fédérale pourrait instruire l'affaire en première instance à la Cour fédérale, car en tant que juges, nous sommes tous magistrats des cours supérieures. Cela pourrait donc arriver à l'occasion et, le cas échéant, nous avons le mécanisme pour gérer la situation.

**La sénatrice Jaffer :** La question de savoir si le juge devrait exercer ses fonctions à temps plein ou à temps partiel fait aussi l'objet de discussions. Le ministre a dit que ce n'est pas un processus continu. J'en ai donc déduit qu'il penchait pour un juge à temps partiel. Je l'ai peut-être mal compris. Qu'en pensez-vous? Un juge devrait-il travailler à temps partiel ou à temps plein?

**M. Plouffe :** Eh bien, si vous voulez trouver un juge à la retraite prêt à travailler à plein temps, je vous souhaite bonne chance. Cela dit, la loi a été modifiée pour que nous prenions notre retraite plus tôt. Nous ne prenons plus nécessairement notre retraite à 75 ans. Une personne qui est âgée de 69, 70 ou 71 ans qu'on voudrait nommer commissaire au renseignement n'accepterait le poste que si c'était un poste à temps partiel.

Parallèlement à votre question, je suppose également qu'il est tout à fait possible que je doive proposer au gouvernement, lorsque j'entrerai en fonction, de modifier la loi et de nommer un sous-commissaire au renseignement, étant donné le nombre d'autorisations à examiner. Il est fort possible que le volume soit alors si élevé qu'il me soit impossible, en travaillant à temps partiel dans ce nouveau rôle, d'examiner toutes les autorisations qui seront accordées.

Je m'attends à recevoir dès le début de nombreuses autorisations à approuver. Ce sera un défi en soi. Il y aura sans doute un ralentissement après un certain temps, et les autorisations seront réparties au long de l'année. Je répète que l'effectif actuel de mon bureau est de 12 personnes. Donc, si j'arrive à la conclusion que j'ai besoin de plus de personnel, j'en ferai la demande. On m'a dit que cela ne poserait pas problème.

[Français]

**Le sénateur McIntyre :** Merci de votre présentation, monsieur le commissaire. Lors de vos présentations au comité permanent de la Chambre des communes, vous avez formulé plusieurs recommandations sur le projet de loi C-59. Parmi ces recommandations, combien le gouvernement a-t-il accepté? Selon vous, quelles sont les plus importantes qui n'ont pas encore été traitées?

**M. Plouffe :** Merci de la question, sénateur. Mon personnel et moi avons fait de nombreuses recommandations au gouvernement. En fait, nous en avons fait 35. Le gouvernement en a retenu une seule. C'est la recommandation qui concerne le rapport annuel que doit soumettre le commissaire au renseignement. Le commissaire doit faire un rapport annuel au public. Si on veut que la confiance du public soit renforcée, il

recommendation. If I had to make one in particular, it would be a recommendation for amendment or modification with respect to the clarifications. Currently, the review I do is on files. When I was in the Superior Court, I had to review certain files of the Court of Quebec. It's a paper-based appeal. There are no witnesses. It's the same here. All the information before the minister will be provided to me. Currently, under the bill, I cannot ask questions, I cannot ask for clarification or additional information. I can see circumstances where, due to a lack of clarity, I may have to establish that the minister's conclusions are unreasonable. As you know, our current system — under Bill C-59 with respect to the Intelligence Commissioner — is, in a way, copied from what is happening in Britain. We based ourselves on the British model. I have met my British counterpart a few times. There, they have the power to ask for clarification and may also request more information.

Let's take a look at the details. The commissioner explained to me that, in some circumstances, if he had not had the power to ask for clarification, he would have come to think on a few occasions that the minister's conclusions were unreasonable.

On the one hand, I suggested this modification to make the process more flexible. On the other, the fact that my recommendation is not retained doesn't mean that the entire project is non-functional. In English, I would say "it's not a show stopper." It's possible to work anyway with the bill as currently drafted, except that the process is less flexible and more difficult.

In addition, there is a way to identify the problem, and that's what we are doing now. I am in communication with the various agencies and the minister's office and we are doing practical exercises. In English, these are called "dry run exercises." I am explaining to them how it works and what legal concepts should be applied. I explain to them what my role is and, from that, we do practical exercises.

If everyone is well prepared, the question of clarifications may become redundant. It's the same with agencies. I explain to them that when they submit their request to the minister, if there aren't enough facts to justify the legal thresholds that the minister must apply, their request will be refused. I explained it to them by saying, "It's not business as usual anymore," and that's new. That's why we must focus on the new legal concept and the new legal threshold. If we do, everything should work fine.

faut commencer par l'informer. On a dit qu'on allait accepter cette recommandation. Si j'avais à en faire une en particulier, ce serait une recommandation d'amendement ou de modification qui a trait aux précisions. Actuellement, la revue que je fais porte sur des dossiers. Lorsque j'étais à la Cour supérieure, je devais réviser certains dossiers de la Cour du Québec. C'est un appel sur dossiers. Il n'y a pas de témoins. C'est la même chose ici. C'est toute l'information qui est devant le ministre qui me sera transmise. Actuellement, en vertu du projet de loi, je ne peux pas poser de questions, je ne peux pas demander de précisions ni d'informations additionnelles. Je peux voir des circonstances, où en raison d'un manque de clarté, je devrai peut-être établir que les conclusions du ministre sont déraisonnables. Comme vous le savez, notre système actuel — en vertu du projet de loi C-59 en ce qui a trait au commissaire au renseignement — est, en quelque sorte, copié sur ce qui se passe en Grande-Bretagne. On s'est basé sur le modèle de la Grande-Bretagne. J'ai rencontré mon homologue britannique à quelques occasions. Là-bas, ils ont le pouvoir de demander des précisions et peuvent également exiger plus d'information.

Tenons-nous-en cependant aux précisions. Le commissaire m'a expliqué que, dans certaines circonstances, s'il n'avait pas eu le pouvoir de demander des précisions, il en serait arrivé à quelques occasions à penser que les conclusions du ministre étaient déraisonnables.

D'une part, j'ai suggéré cette modification afin de rendre le processus plus flexible. D'autre part, le fait qu'on ne retienne pas ma recommandation ne fait pas en sorte que tout le projet est non fonctionnel. En anglais, je dirais : « *It's not a show stopper.* » Il est possible de travailler quand même avec le projet de loi tel qu'il est rédigé actuellement, sauf que le processus est moins flexible, c'est plus difficile.

Par ailleurs, il y a une façon de cerner le problème, et c'est ce que nous faisons actuellement. Je suis en communication avec les différentes agences et avec le bureau du ministre et nous faisons des exercices pratiques. En anglais, on appelle cela des « *dry run exercises* ». Je suis en train de leur expliquer comment cela fonctionne et quels sont les concepts juridiques qu'il faut appliquer. Je leur explique quel est mon rôle et, à partir de cela, nous faisons des exercices pratiques.

Si tout le monde est bien préparé, la question des clarifications deviendra peut-être redondante. C'est la même chose avec les agences. Je leur explique que, lorsqu'elles présenteront leur requête au ministre, s'il n'y a pas suffisamment de faits qui justifient les seuils juridiques que le ministre doit appliquer, leur demande sera refusée. Je leur ai expliqué en leur disant : « *It's not business as usual anymore* », et c'est nouveau. C'est pourquoi il faut s'attarder sur le nouveau concept juridique et sur le nouveau seuil juridique. Si on le fait, tout devrait bien fonctionner.

**Senator McIntyre:** Mr. Plouffe, you mentioned the new position of Intelligence Commissioner. One of the concerns with this position is that the new Intelligence Commissioner may not have any expertise in intelligence or computer security operations and may veto certain cyber operations under his or her new powers.

My question is this: To what extent do you share this concern about the expertise of the new commissioner? Should a certain level of subject-matter expertise be required to fill this position?

**Mr. Plouffe:** Thank you for the question. First, when we recruit the retired judge, we are looking in practice for a judge with some experience, either in national defence or national security. In my case, since I was a member of the Canadian Armed Forces and worked in the Office of the Judge Advocate General for 10 years, I have acquired some expertise in defence and security issues.

Take, for example, the recruitment of a designated Federal Court judge. There are about a dozen judges appointed to the Federal Court, and they preside over trials involving national security matters.

Second, as I said in my opening remarks, I have the national security experts in my office that I need. I am accompanied by Gérard Normand, an expert in national security law. He worked in the Departments of National Defence and Public Safety, and I recruited him. I also have experts who have worked at CSIS and others who come from CSE.

When I was a judge, I was instructed by all kinds of expert witnesses on different topics related to murder trials, whether it was about bloodstains found at a crime scene or whatever. I make this simple analogy to say that, even if I am not an expert in the field and even if I have some expertise, I have people who advise me and who are experts. I believe that, thanks to all this, I am in a position to make the necessary decisions.

**Gérard Normand, Special Legal Advisor, Office of the Communications Security Establishment Commissioner:** Senator McIntyre, I will simply tell you that the purpose is to conduct a quasi-judicial exercise; it is really at the legal level that the review will take place. Knowledge of the type of request is important, but it is the application of the principles that prevails.

**Le sénateur McIntyre :** Monsieur Plouffe, vous avez parlé du nouveau poste de commissaire au renseignement. L'une des préoccupations concernant ce poste porte sur le fait que le nouveau commissaire au renseignement pourrait ne posséder aucune expertise en matière de renseignement ou d'opérations de sécurité informatique et imposer un veto sur certaines cyberopérations en vertu de ses nouveaux pouvoirs.

Ma question est la suivante. Dans quelle mesure partagez-vous cette préoccupation en ce qui concerne l'expertise du nouveau commissaire? Devrait-on exiger un certain niveau d'expertise en la matière pour occuper ce poste?

**M. Plouffe :** Je vous remercie de la question. Dans un premier temps, lorsque nous recrutons le juge à la retraite, nous recherchons en pratique un juge qui a une certaine expérience, soit en matière de défense nationale, soit en matière de sécurité nationale. Dans mon cas, puisque j'ai été membre des Forces armées canadiennes et que j'ai travaillé au cabinet du juge-avocat général pendant 10 ans, j'ai acquis une certaine expertise des questions de défense et de sécurité.

Prenons, par exemple, le recrutement d'un juge désigné de la Cour fédérale. Il y a environ une douzaine de juges désignés à la Cour fédérale, et ce sont eux qui président les procès ayant trait à des dossiers de sécurité nationale.

Dans un deuxième temps, comme je le disais lors de mon allocution liminaire, j'ai à mon bureau les experts en sécurité nationale dont j'ai besoin. Je suis accompagné de Me Gérard Normand, un expert en droit en ce qui concerne la sécurité nationale. Il travaillait aux ministères de la Défense nationale et de la Sécurité publique et je l'ai recruté. J'ai aussi des experts qui ont travaillé au SCRS et d'autres qui viennent du CST.

Lorsque j'étais juge, toutes sortes de témoins experts m'instruisaient sur différents sujets qui avaient trait aux procès pour meurtre, que ce soit au sujet des taches de sang retrouvées sur une scène de crime, ou peu importe. Je fais cette simple analogie pour dire que, même si je ne suis pas un expert dans le domaine et même si je possède une certaine expertise, j'ai des personnes qui me conseillent et qui sont des experts. Je crois que, grâce à tout cela, je suis en mesure de rendre les décisions qui s'imposent.

**Gérard Normand, conseiller juridique spécial, Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications :** Sénateur McIntyre, je vous dirai simplement que le but est de faire un exercice quasi judiciaire; c'est vraiment au niveau juridique que la révision va se faire. La connaissance du genre de demande est importante, mais c'est l'application des principes qui prime.

[English]

**Senator Wallin:** Thank you. Just a bit more on the process of this. You have touched on the part-time position, and there is no way to really anticipate it, but the staff that you have — you have some expertise, obviously — but given that you will only see the information the minister has seen in print and perhaps not in other ways that he or she has been informed, what kind of research capability will you have in the office in addition to expertise? Will those people have enough time? Are there resources and enough people in the office to do that? Are you attempting to operate in any way in real time? If a minister makes a bad call, in your mind, what is your recourse? How can you respond and how quickly? If you don't have veto power, how do you respond?

**Mr. Plouffe:** I'll start at the end. It's easier for me to answer. Bill C-59 gives me 30 days to render a decision. I have 30 days, normally. I'm not talking about in emergency circumstances, where it as soon as feasible.

Let's say the Director of CSIS at times could issue an authorization in exigent circumstances. Then the law says that, in that case, I have to be available. My decision is a matter of hours and, at worst, days.

But with regard to what I would call the normal matters, I've got 30 days to do it.

With regard to the expertise, like I said, the reason why I have experts with regard to CSIS and CSE, it's to understand the types of files or records I'll be transferring.

**Senator Wallin:** I understand you have expertise in the area. That's not what I'm trying to get at. I'm trying to get into the situation where perhaps there were exigent circumstances, and the minister has made a call. But you don't like the call, and you're trying to figure out what can be done, if anything, or how you should respond. That's one side. Then, second, if you don't like it, what do you do about it? There is no public recourse. Do you —

**Mr. Plouffe:** Like the bill says, I have to determine whether the minister's conclusions are reasonable. I have to apply a legal standard, which is called reasonableness. That legal standard — that's why it's a quasi-judicial review. That's why they want to hire a retired judge. My title should be Judicial Intelligence Commissioner. This is one of the suggestions I have made, but it has not been retained.

But what I'll be doing is akin to what a court of law is doing; it's very close to what a court of law is doing, except I'm not a court of law. But I'll be applying legal criteria. I'll be looking at

[Traduction]

**La sénatrice Wallin :** Je vous remercie. J'aimerais poursuivre brièvement sur la question du processus. Vous avez parlé du poste à temps partiel. Il n'est pas vraiment possible de le savoir d'avance, mais, avec le personnel dont vous disposez, vous avez manifestement une certaine expertise. Toutefois, quel type de recherches pourrez-vous faire, à votre bureau, puisque vous n'aurez accès qu'aux documents imprimés que le ministre aura consultés, mais peut-être pas à ceux transmis sous d'autres formats? Ici, je ne parle pas de votre expertise. Votre personnel aura-t-il assez de temps? Avez-vous les ressources et l'effectif nécessaires? Essayez-vous de fonctionner en temps réel? Quels seraient vos recours, selon vous, si un ministre prenait une mauvaise décision? Comment pouvez-vous réagir? Pouvez-vous intervenir rapidement? En l'absence d'un droit de veto, comment pouvez-vous réagir?

**M. Plouffe :** Je commencerai par la fin, car il m'est plus facile d'y répondre. Le projet de loi C-59 me donne 30 jours pour rendre une décision. C'est le temps dont je disposerai, normalement. Je ne parle pas des situations d'urgence qui nécessitent une intervention la plus rapide possible.

Disons que le directeur du SCRS peut délivrer une autorisation en cas d'urgence. Dans de tels cas, je dois être disponible, aux termes de la loi. Je dois prendre une décision en quelques heures voire quelques jours dans le pire des cas.

Toutefois, pour ce que j'appellerais les choses courantes, le délai est de 30 jours.

Quant à l'expertise, comme je l'ai dit, je fais appel à des spécialistes qui connaissent bien le SCRS et le CST pour comprendre les types de dossiers que je serai appelé à transférer.

**La sénatrice Wallin :** Je sais que vous avez de l'expertise dans ce domaine. Ce n'est pas à cela que je veux en venir. Je parle d'une décision du ministre prise en situation d'urgence, mais qui ne vous plaît pas, ou d'une situation où vous essayez de déterminer ce qui peut être fait ou comment intervenir, si possible. C'est un aspect. Que faites-vous si la décision ne vous plaît pas? Il n'y a pas de recours public. Est-ce que vous...

**M. Plouffe :** Aux termes du projet de loi, je dois déterminer si les conclusions du ministre sont raisonnables. Je dois appliquer une norme juridique, ce qu'on appelle le caractère raisonnable. Cette norme juridique... Voilà pourquoi il s'agit d'un examen quasi judiciaire. Voilà pourquoi ils veulent embaucher un juge à la retraite. Mon titre devrait être « commissaire judiciaire au renseignement ». J'en ai fait la suggestion, mais cela n'a pas été retenu.

Toutefois, mes fonctions s'apparenteront à celles d'une cour de justice. Ce sera très semblable. Je n'aurai pas ce rôle, mais j'appliquerai des critères juridiques. J'examinerai les exigences

what the minister also has to fulfil or satisfy legal criteria. It's very much a type of "legal review."

I am talking about reasonableness; reasonableness, in due course — if you want a definition, I can give it to you. It's just to show you that it's very flexible.

So reasonableness implies that the IC will have to be satisfied that a conclusion reached by the minister in issuing an authorization falls within a range of possible outcomes that are defensible with respect to the facts presented in support of the written application and the law. In so doing, the IC recognized — this is very important — the knowledge and expertise of the ministers and of the Director of CSIS in the national security field — a factor requiring deference.

So it's a legal criterion that is flexible, and it's much more flexible, for example, as opposed to another criterion that is called "correctness." The correctness has been discussed by some senators. They say, "Well, the IC should only look at whether the minister has met the condition set in the law. In law we call that "correctness." I would look at the minister and say, "Has he applied the legal threshold in the proper fashion?" Answer, yes — bang, I approve it. Answer, no — I don't approve it.

**Senator Wallin:** I would not be one of those people who think it should be constrained. Because we are looking at unprecedented situations. My concern here, at the base of my question, is you have to make that judgment based on reasonableness, but in the end you must defer to the minister's judgment.

**Mr. Plouffe:** Not to the minister's judgment, but to the minister's experience in the field of national security.

**Senator Wallin:** Inevitably, their judgment.

**Mr. Plouffe:** I will give an example: I don't agree with the minister. That doesn't mean that the conclusions are not reasonable because I disagree. If the correctness standard would be applied, if I disagree with the minister, I have to disapprove him.

**Senator Wallin:** There is no way for this person to say, "We don't think you reacted strongly enough, or we think you overreacted?" You are there to say did you meet the reasonable test, period?

**Mr. Plouffe:** That's right. Also, my decision could be reviewed by the Federal Court of Canada.

ou les critères juridiques que le ministre doit respecter. C'est un examen juridique, en quelque sorte.

Je parle du caractère raisonnable, du caractère raisonnable en temps voulu. Si vous voulez une définition, je peux vous en donner une. Cela démontre simplement qu'il y a une grande latitude.

Essentiellement, le caractère raisonnable signifie que le commissaire au renseignement devra être convaincu que l'appartenance de la décision du ministre aux issues possibles acceptables peut se justifier au regard des faits présentés en appui à la demande et du droit. Dans l'exercice de ses fonctions, le commissaire au renseignement reconnaît — c'est très important — les connaissances et l'expertise des ministres et du directeur du SCRS en matière de sécurité nationale. À cet égard, la retenue s'impose.

Il s'agit donc d'un critère juridique souple, beaucoup plus souple que le critère de la décision correcte, par exemple. Certains sénateurs ont discuté de ce critère et ont fait valoir que le commissaire au renseignement devrait uniquement vérifier si le ministre a satisfait au critère établi dans la loi. En droit, c'est ce qu'on appelle le critère de la décision correcte. Mon rôle est d'examiner la décision du ministre et de déterminer s'il a respecté les critères judiciaires. Si oui, j'approuve la décision; sinon, je ne l'approuve pas.

**La sénatrice Wallin :** Je ne suis pas de ceux qui pensent que cela devrait être limité, car il s'agit de situations sans précédent. Ce qui me préoccupe, fondamentalement, c'est que vous devez porter un jugement fondé sur le caractère raisonnable, mais en fin de compte, vous devez vous en remettre au jugement du ministre.

**M. Plouffe :** Je ne dois pas m'en remettre au jugement du ministre, mais à son expérience du domaine de la sécurité nationale.

**La sénatrice Wallin :** Ce qui revient inévitablement à s'en remettre à son jugement.

**M. Plouffe :** Supposons par exemple que je suis en désaccord avec le ministre. Mon désaccord ne signifie pas pour autant que ses conclusions ne sont pas raisonnables. En appliquant le critère de la décision correcte, je devrai infirmer la décision du ministre si je suis en désaccord avec lui.

**La sénatrice Wallin :** Le commissaire ne pourrait-il pas donner son avis sur la nature de l'action, en disant qu'elle était trop faible ou trop forte? Votre rôle est-il simplement de déterminer si le critère de la décision correcte a été respecté?

**M. Plouffe :** C'est exact. En outre, ma décision pourrait faire l'objet d'un examen par la Cour fédérale du Canada.

**Mr. Normand:** The commissioner must write the decision. He needs written reasons in his decision. Your question about what happens after, well, the next day another authorization could be sent to the minister with those corrections. If the commissioner decides that, in that case, it is not reasonable because of this and that, then the next day the matter could be re-presented to the minister, as one of the officials who testified before the house mentioned.

**Senator Wallin:** In the end, it is the minister who makes the decision, and he or she is not required to change based on your advice.

**Mr. Normand:** If the commissioner comes to the conclusion it is not reasonable, then it can't go forward. It has to be re-presented. It is a reasonableness test, not a correctness test, and that's a huge distinction.

**Senator Wallin:** Yes.

**Mr. Plouffe:** Let's say I come to the conclusion that the minister's conclusions are not reasonable. I have to write grounds or reasons like a judge and send it back to the minister. The minister goes back to the intelligence agency, CSIS or CSE, and they are shown the decision. Then the agency — let's say CSE — would start anew. They will present another application to the minister by taking into account the grounds or the reasons that I have given to the minister. Then that new application will be presented to the minister and come back to me. Obviously, in this particular case, I would most likely approve it; so it is not a veto.

**Senator Wallin:** No, that's my concern.

**Mr. Plouffe:** It is not a veto. It has nothing to do with policy; I'm not involved in policy decisions.

**Senator Wallin:** I understand. That's some of the misunderstanding that this is a role of this person to say, "Look, you should have moved more quickly or have done this because a terrorist incident was about to happen." This is clarifying the role.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** Welcome, Mr. Blais, and to your colleagues as well. I'm trying to understand, because there seems to be a lot of bureaucratic structure in information and intelligence. Do you want to tell me what your relationship is with the oversight committee?

**Mr. Plouffe:** The new committee, the NSIRA?

**Senator Boisvenu:** Yes, the new intelligence oversight committee.

**M. Normand :** Le commissaire doit rendre une décision écrite accompagnée des motifs sur lesquels il s'appuie. Quant à votre question sur la suite des choses, je dirais qu'une autre demande d'autorisation corrigée pourrait être envoyée au ministre dès le lendemain. Si le commissaire jugeait, pour une raison ou une autre, que ce n'est pas raisonnable, le ministre pourrait être saisi de l'affaire de nouveau dès le lendemain, comme l'a indiqué l'un des fonctionnaires qui ont témoigné devant le comité de la Chambre.

**La sénatrice Wallin :** En fin de compte, la décision relève du ministre, qui n'est pas tenu de la modifier en fonction de votre recommandation.

**M. Normand :** Si le commissaire conclut que ce n'est pas raisonnable, cela ne peut aller de l'avant. Il faut une nouvelle demande. C'est fondé sur le caractère raisonnable et non sur le critère de la décision correcte. Il y a une énorme différence.

**La sénatrice Wallin :** En effet.

**M. Plouffe :** Disons que je conclus que les conclusions du ministre ne sont pas raisonnables. Comme le ferait un juge, je serai tenu d'envoyer au ministre une décision écrite accompagnée des motifs. Le ministre communique alors la décision à l'organisme de renseignement, le SCRS ou le CST — disons le CST —, qui doit tout recommencer. On présentera alors une autre demande au ministre en tenant compte des observations que j'aurai faites au ministre. Ensuite, la nouvelle demande sera présentée au ministre, puis j'en serai de nouveau saisi. Évidemment, dans ce cas précis, j'approuverais probablement la demande. Donc, ce n'est pas un veto.

**La sénatrice Wallin :** Non, et c'est ce qui me préoccupe.

**M. Plouffe :** Ce n'est pas un veto. Cela n'a rien à voir avec la politique. Je n'ai aucun rôle dans les décisions de politique.

**La sénatrice Wallin :** Je comprends. On semble comprendre, à tort, que le rôle de cette personne consiste à dire aux responsables qu'ils auraient dû intervenir plus rapidement ou prendre des mesures quelconques parce qu'un attentat terroriste était imminent. Donc, on clarifie ce rôle.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Bienvenue, monsieur Blais, et à vos collègues également. J'essaie de comprendre, car il semble y avoir beaucoup de structure bureaucratique dans l'information et le renseignement. Voulez-vous me dire quel est votre lien avec le comité de surveillance?

**M. Plouffe :** Le nouveau comité, l'OSSNR?

**Le sénateur Boisvenu :** Oui, le nouveau comité de surveillance des activités de renseignement.

**Mr. Plouffe:** In principle, there are none, because I am independent. I am not part of the new committee. The major distinction is that, in my case, I will make decisions before the fact, while the NSIRA, the new committee, as I do now, makes decisions after the fact. That is, my current role, and the role of the NSIRA, is to examine the facts after the activities, of CSIS for instance, and to say whether they are legal or not. Then we make recommendations to the minister. With my new role, I am part of the decision-making process; I act before the activity takes place. That is the major change. I act upstream, not downstream.

**Senator Boisvenu:** As a citizen, if I look at the name of your office, the Communications Security Establishment, I'm going to think you're engaged in electronic eavesdropping. Is this the case?

**Mr. Plouffe:** Not me, but the agency, yes.

**Senator Boisvenu:** There are a lot of compartments in there.

**Mr. Plouffe:** That's the old title.

**Senator Boisvenu:** Are we doing what the Americans did after September 2001? They brought together everything that was intelligence and internal security under one structure. Do we have the same model in Canada, or is the structure really fragmented?

**Mr. Plouffe:** That is what we are doing with the new Bill C-59. Currently, we have three or four oversight committees. With the new bill, there will be only one oversight committee. Currently, we work in isolation. I am in charge of CSE; SIRC is in charge of CSIS; the RCMP has another internal review committee. Everything works in isolation, and it doesn't work. We thought it wasn't sustainable. So it was decided that an oversight committee would be created; in English, its acronym is NSIRA, and in French, it is OSSNR. This committee will be responsible for reviewing the activities of all departments and agencies with a national security vocation. There are 17, if I'm not mistaken. It will be a single committee.

**Senator Boisvenu:** At the federal level, now, how will interaction with provincial agencies be carried out? I'm thinking of the Sûreté du Québec, which also has intelligence and listening services. How will these two levels interact, potentially involved in monitoring the same people, so to speak?

**Mr. Plouffe:** It's important to remember that security issues are national in nature, and therefore federal, not provincial. Provincial services have police forces. I'm not expert in the field, but police forces collaborate with each other. For example, the Sûreté du Québec collaborates with the RCMP. They have all

**M. Plouffe :** En principe, il n'y en a pas, parce que je suis indépendant. Je ne fais pas partie du nouveau comité. La distinction majeure est que, dans mon cas, je vais rendre des décisions avant le fait, alors que l'OSSNR, le nouveau comité, comme je le fais actuellement, rend des décisions après le fait. C'est-à-dire que, actuellement mon rôle, et le rôle de l'OSSNR, c'est d'examiner les faits après les activités, par exemple du SCRS, et de dire si elles sont légales ou non. Puis, on fait des recommandations au ministre. Avec le nouveau rôle qui est le mien, je fais partie du processus de décision; j'agis avant que l'activité ait lieu. C'est cela, le changement majeur. J'agis en amont, et non en aval.

**Le sénateur Boisvenu :** Comme citoyen, si je regarde le nom de votre bureau, le Centre de la sécurité des télécommunications, je vais penser que vous faites de l'écoute électronique. Est-ce le cas?

**M. Plouffe :** Pas moi, mais l'agence, oui.

**Le sénateur Boisvenu :** Il y a beaucoup de compartiments là-dedans.

**M. Plouffe :** C'est le vieux titre, ça.

**Le sénateur Boisvenu :** Est-ce qu'on fait comme les Américains après septembre 2001? Ils ont rassemblé sous une même structure tout ce qui était renseignement et sécurité intérieure. Est-ce qu'on a le même modèle au Canada, ou est-ce une structure vraiment éclatée?

**M. Plouffe :** C'est ce qu'on fait avec le nouveau projet de loi C-59. Actuellement, nous avons trois ou quatre comités de surveillance. Avec le nouveau projet de loi, il y aura un seul comité de surveillance. Actuellement, on travaille en silo. Moi, je m'occupe du CST; le CSARS s'occupe du SCRS; la GRC a un autre comité de surveillance interne. Tout fonctionne en silo, et ça ne va pas. On s'est dit que cela n'était pas viable. On a donc décidé de créer un comité de surveillance; en anglais, son acronyme est NSIRA, et en français, c'est OSSNR. C'est ce comité qui sera responsable d'examiner les activités de tous les ministères et agences qui ont une vocation de sécurité nationale. Il y en a 17, si je ne me trompe pas. Ce sera un comité unique.

**Le sénateur Boisvenu :** Au fédéral, maintenant, comment se fera l'interaction avec les organismes provinciaux? Je pense à la Sûreté du Québec, qui a également des services de renseignement et d'écoute. Comment vont interagir ces deux niveaux, qui interviennent potentiellement dans la surveillance des mêmes personnes, pour ainsi dire?

**M. Plouffe :** Il ne faut pas oublier que les questions de sécurité sont de nature nationale, donc de juridiction fédérale, et non provinciale. Les services provinciaux ont des services de police. Les services de police — je ne suis pas un expert dans le domaine — collaborent entre eux. Par exemple, la Sûreté du

kinds of collaborative mechanisms. However, to my knowledge, the provinces do not have an intelligence agency.

**Senator Boisvenu:** However, it can become a gateway. You will understand that the Sûreté du Québec is present throughout Quebec and may, at some point, have information on someone who presents a risk and who will be monitored. I think that intelligence and surveillance is not only done at the federal level; it is also done in the regions, at the provincial level.

**Mr. Normand:** If I may, these mandates are different. The RCMP is an intelligence agency with an intelligence and law enforcement component. When we talk about monitoring, we are in a law enforcement context where charges can be laid. There is no oversight body for the Sûreté du Québec, there is no oversight body at the provincial level, to my knowledge. There may be, but there is no interaction with the federal government.

**Senator Boisvenu:** What I mean is that, for example, when the Sûreté du Québec intervened in cases, particularly those involving criminalized groups, they were aware that there were even links between the latter and certain terrorist groups.

**Mr. Normand:** Absolutely.

**Senator Boisvenu:** Because these groups are in the drug trade and human trafficking. There is no barrier between types of crime. There are links that must be made at some point, inevitably.

**Mr. Plouffe:** Currently, when there is a national security problem in a province, the police force will deal with existing services, such as CSIS. Remember that CSIS has offices throughout Quebec, Canada and even abroad. These people work together, they have coordination committees, for example. I agree with you that there must be some coordination, otherwise everyone works in isolation, and it isn't effective.

**Mr. Normand:** There is coordination at the agency level with respect to law enforcement and information gathering. However, if you are talking about the review, it's completely different. On the other hand, SIRC may certainly be called upon to examine a file in which the service has been involved with the Sûreté du Québec, for example. It won't be able to make a recommendation to the Sûreté du Québec to improve its policies, but it may be called upon to examine what the service would have done with the Sûreté du Québec.

**Senator Boisvenu:** Thank you.

Québec collabore avec la GRC. Ils ont toutes sortes de mécanismes de collaboration. Par contre, à ma connaissance, les provinces n'ont pas d'agence de renseignement.

**Le sénateur Boisvenu :** Cependant, cela peut devenir une porte d'entrée. Vous comprendrez que la Sûreté du Québec est présente partout au Québec et peut, à un moment donné, avoir de l'information sur quelqu'un qui présente un risque et qui sera mis sous écoute. Je pense que le renseignement et la surveillance, cela ne se fait pas qu'au fédéral; cela se fait aussi dans les régions, au niveau provincial.

**M. Normand :** Si je puis me permettre, ce sont des mandats différents. La GRC fait du renseignement; elle a un volet « renseignement » et un volet « application de la loi ». Quand on parle d'écoute, on se situe dans un contexte d'application de la loi où des accusations peuvent être déposées. Il n'y a pas d'organisme de surveillance pour la Sûreté du Québec, il n'y en a pas au niveau provincial, à ma connaissance. Il y en a peut-être, mais il n'y a pas d'interaction avec le fédéral.

**Le sénateur Boisvenu :** Ce que je veux dire, c'est que, par exemple, quand la Sûreté du Québec est intervenue dans des dossiers, notamment qui avaient trait à des groupes criminalisés, ils sont aperçus qu'il y avait même des liens entre ces derniers et certains groupes terroristes.

**M. Normand :** Absolument.

**Le sénateur Boisvenu :** Parce que ces groupes sont dans le commerce de la drogue et la traite des personnes. Il n'y a pas de barrière entre les types de criminalité. Il y a des liens qui doivent se faire à un moment donné, inévitablement.

**M. Plouffe :** Actuellement, lorsqu'il y a un problème de sécurité nationale dans une province, le corps de police va faire affaire avec les services qui existent, par exemple le SCRS. N'oubliez pas que le SCRS a des bureaux partout, au Québec, au Canada et même à l'étranger. Ces gens travaillent ensemble, ils ont des comités de coordination, par exemple. Je suis d'accord avec vous, il faut qu'il y ait une certaine coordination, autrement tout le monde travaille en silo et ce n'est pas efficace.

**M. Normand :** Il y a une coordination au niveau des agences en ce qui a trait à l'application de la loi et à la collecte de renseignements. Par contre, si vous parlez de la révision, c'est complètement différent. En revanche, le CSARS pourra certainement être appelé à étudier un dossier dans lequel le service a été impliqué avec la Sûreté du Québec, par exemple. Il ne pourra pas faire de recommandation à la Sûreté du Québec en vue d'améliorer ses politiques, mais il pourrait être appelé à examiner ce que le service aurait fait avec la Sûreté du Québec.

**Le sénateur Boisvenu :** Merci.

**Senator Pratte:** Good afternoon, everyone. I am trying to better understand the circumstances that could lead you to find that a minister's decision would be unreasonable. As you said, you have stated the definition of "reasonableness" well, in that, in administrative law, it implies a high level of deference.

However, you are not going to verify the facts that the minister has in his or her possession. You look at the facts that the minister has received. You are trying to see whether the minister's decision, based on those facts, is unreasonable. You are not going to investigate to see whether the facts are correct. You take the facts for granted; they are the facts the minister has before him or her, so you cannot challenge that. Moreover, the level of deference is high. So, we can well believe that the number of cases in which the intelligence commissioner determines that decisions are unreasonable will be relatively small.

**Mr. Plouffe:** That is possible. I do not deny that.

**Senator Pratte:** I am not familiar with the criteria in administrative law. What kinds of decisions could be found to be unreasonable in relation to the facts submitted?

**Mr. Plouffe:** Say, for example, that the minister makes a decision without giving any reasons. It is a little simplistic, but let's say there is a case in which no reasons are given. Or the reasons he gives to explain his decision cannot be understood. I might conclude that the lack of clarity makes it unreasonable. The minister has to apply legal criteria. He must consider them. First of all, he must examine the request that the agency submits to him. If, in that request, the facts do not open the door to the legal criteria that the minister must apply, I feel that he will immediately send the request back to the agency and say that it is not sufficient.

If the minister is of the opinion that the criterion has been met, he will look at the request and conclude that there are enough facts to determine whether he must approve any activity or not. Once he has done that, he has to give me the reasons and convince me. After all, the act says that the intelligence commissioner must be satisfied. That is the legal threshold used in civil law. On the preponderance of the evidence, am I going to be satisfied that the minister is applying those legal criteria appropriately? Is that reasonable? Am I satisfied? I am giving you a general, overall definition of reasonableness. It must be said that the criterion will be refined as decisions are made

If we draw an analogy with a court, a criterion becomes more restricted, as a bank of case law is created. We have to have a general criterion, because if our hands are tied from the outset, we are going to have problems.

**Le sénateur Pratte :** Bonjour à tous. J'essaie de mieux comprendre les circonstances qui pourraient vous amener à juger que la décision du ou de la ministre serait déraisonnable. Comme vous l'avez dit, vous avez bien exprimé la définition de « raisonabilité », qui entraîne, en droit administratif, un haut niveau de déférence.

Par ailleurs, vous n'allez pas vérifier les faits que le ministre a en sa possession. Vous regardez les faits que le ministre a reçus. Vous essayez de voir si sa décision par rapport aux faits est déraisonnable. Vous n'allez pas aller enquêter pour voir si les faits sont véridiques. Les faits, vous les tenez pour acquis, ce sont les faits que le ministre avait devant lui, donc vous ne pouvez pas contester cela. Par ailleurs, il y a un haut niveau de déférence. Donc, on pourrait croire que le nombre de cas où le commissaire au renseignement déterminera que les décisions sont déraisonnables sera relativement petit.

**M. Plouffe :** C'est possible. Je ne le nie pas.

**Le sénateur Pratte :** Je ne connais pas les critères de droit administratif. Quel genre de décisions pourraient être déterminées comme déraisonnables par rapport aux faits soumis?

**M. Plouffe :** Par exemple, le ministre prend une décision sans donner de raisons. C'est un peu simpliste, mais disons que c'est un cas où il ne donne pas de raisons. Ou alors, les raisons qu'il donne pour expliquer sa décision sont incompréhensibles. Je vais en arriver à la conclusion que c'est à cause de ce manque de clarté que c'est déraisonnable. Le ministre a des critères juridiques à appliquer. Il faut qu'il se penche là-dessus. Dans un premier temps, il doit examiner la requête que l'agence lui présente. Si, dans la requête, les faits examinés n'ouvrent pas la porte aux critères juridiques que doit appliquer le ministre, je pense que celui-ci va retourner immédiatement la requête à l'agence et dire que c'est insuffisant.

Si le ministre est d'avis que ce critère est respecté, il va regarder la requête et conclure qu'il y a suffisamment de faits qui justifient de déterminer s'il doit autoriser ou non une activité quelconque. Une fois qu'il a fait cela, il faut qu'il me donne des raisons et qu'il me convainque. D'ailleurs, la loi dit que le commissaire au renseignement doit être satisfait. C'est le seuil juridique qu'on emploie en droit civil. Est-ce que, par prépondérance de preuve, je vais être satisfait que le ministre applique ces critères juridiques de la bonne façon? Est-ce raisonnable? Est-ce que je suis satisfait? Je vous donne une définition globale et générale de la raisonabilité. Il faut dire que, au fur et à mesure que les décisions seront rendues, ce critère va se raffiner.

On peut faire une analogie avec une cour de justice; on peut créer une banque de jurisprudence et le critère va se restreindre. Au départ, il faut avoir un critère général, parce que, si on a les mains liées dès le début, on aura des problèmes.

**Senator Pratte:** Can your decisions be appealed to the Federal Court?

**Mr. Plouffe:** Yes.

**Senator Pratte:** The Federal Court or the Federal Court of Appeal?

**Mr. Plouffe:** The Federal Court. This is a judicial review of the first instance. Afterwards, the decisions may go before the Federal Court of Appeal.

**Senator Pratte:** I am just trying to understand the process. Essentially, will the minister appeal if he is not happy with your decision?

**Mr. Plouffe:** Yes, or the agency and the minister together.

**Senator Pratte:** Is there a standard of deference?

**Mr. Plouffe:** Yes. The Federal Court hearing the judicial review of my decision must also apply the reasonableness criterion and, in my case, it will have to determine whether or not I am an expert in national security matters. Perhaps they will not grant deference in my case. Do you understand what I am saying?

They will apply the criterion of reasonableness. Have I properly applied the criterion of reasonableness, according to the definition that I have given you? That is the criterion that they currently apply themselves.

**Senator Pratte:** I am coming to the conclusion that the number of cases where you will determine that the decision is unreasonable will be very low. Perhaps that is a good thing.

**Mr. Plouffe:** Yes. It is quite rare for me to have to report non-compliance to the two ministers in question. For example, in the case of National Defence with the CSE, if I reach a conclusion of non-compliance, I have to inform the Attorney General of Canada and the Minister of Defence. Since 1996, that has happened only once.

**Mr. Normand:** It must be said that the two agencies work very well. I was a lawyer at CSIS. We made many presentations to the Federal Court and approval was very rarely refused. I feel this is a necessary stage because, with CSE, we had ministerial approval only and we were often attacked. For example, people wondered whether the approvals went against the requirements of the Charter. Adding the position of intelligence commissioner solves that problem. At the same time, when decisions are approved, it will mean that the people doing the activity will not be contravening the act. This is because the only cases that will be presented to the minister, and therefore to the commissioner, are those where the activities would otherwise be illegal. The system holds up well and protects CSE employees to a greater extent than at present.

**Le sénateur Pratte :** Vos décisions peuvent-elles faire l'objet d'un appel devant la Cour fédérale?

**M. Plouffe :** Oui.

**Le sénateur Pratte :** La Cour fédérale ou la Cour d'appel fédérale?

**M. Plouffe :** La Cour fédérale. C'est une révision judiciaire en première instance et ensuite, les décisions peuvent se rendre en appel devant la Cour d'appel fédérale.

**Le sénateur Pratte :** J'essaie juste de comprendre le processus. Essentiellement, c'est le ministre qui va en appeler s'il n'est pas satisfait de votre décision?

**M. Plouffe :** Oui, ou l'agence avec le ministre.

**Le sénateur Pratte :** Est-ce qu'il y a aussi une norme de déférence?

**M. Plouffe :** Oui. La Cour fédérale qui va entendre le contrôle judiciaire en ce qui a trait à ma décision doit aussi appliquer le critère de la raisonabilité et, dans mon cas, elle devra déterminer si je suis un expert en matière de sécurité nationale ou non. Peut-être qu'ils ne vont pas accorder de déférence dans mon cas. Comprenez-vous ce que je dis?

C'est le critère de la raisonabilité qu'ils vont appliquer. Est-ce que j'ai bien appliqué le critère de la raisonabilité, conformément à la définition que je vous ai donnée? C'est le critère qu'ils appliquent eux-mêmes actuellement.

**Le sénateur Pratte :** Je conclus que le nombre de cas où vous déterminerez que la décision est déraisonnable sera minimal. C'est peut-être une bonne chose.

**M. Plouffe :** Oui. C'est assez rare que je doive rapporter une non-conformité aux deux ministres en question. Par exemple, dans le cas de la Défense nationale avec le CST, si j'arrive à la conclusion qu'il y a non-conformité, je dois informer le procureur général du Canada et le ministre de la Défense. Depuis 1996, c'est arrivé une seule fois.

**M. Normand :** Il faut dire que les deux agences travaillent très bien. J'ai été avocat au SCRS. On a fait une multitude de présentations devant la Cour fédérale, et on refusait très rarement de donner les autorisations. Je pense que c'est une étape nécessaire parce que, dans le cas du CST, on avait des autorisations ministérielles seulement, et on subissait parfois des attaques. Par exemple, certains se demandaient si les autorisations allaient à l'encontre des exigences de la Charte. Le fait d'ajouter un poste de commissaire au renseignement permet de remédier à cela. En même temps, cette décision, lorsque l'autorisation est accordée, fera que les gens qui agissent ne contreviendront pas à la loi, parce que les seuls cas qui se présenteront au ministre et conséquemment au commissaire sont ceux où les activités seraient autrement illégales. C'est un

**Senator Pratte:** Thank you.

**Senator Dagenais:** My thanks to our guests. Justice Plouffe, perhaps you could enlighten me. When major operations are being conducted by CSIS or by a police force, search warrants normally need to be approved by a judge or a justice of the peace. In the case of CSIS, if there is a major operation to conduct or a warrant to execute, does CSIS have to have the warrant approved by a judge or a justice of the peace? As I listened to you, you said that your role was to examine the facts after the actions have been taken and to determine if everything was done correctly.

**Mr. Plouffe:** Currently —

**Senator Dagenais:** Do you have to examine whether the judge who issued the warrant did the work correctly? One judge does not judge another judge, I assume.

**Mr. Plouffe:** No, not at all. I will let my colleague explain it to you.

**Mr. Normand:** For CSIS, you are right. Only designated Federal Court judges can hear applications from CSIS. Having worked there, I can tell you that there were urgent applications that we had to work on at night in order to go to court on the weekend. Essentially, the CSIS commissioner plays a role with the datasets. This is a system that is parallel to the information that the service keeps in its central bank. It is information that is not linked to a threat; it has been controversial for years. We had to establish a system to regulate it all.

The commissioner would not be involved in operational activities as such. Normal CSIS applications remain the prerogative of the Federal Court. The only cases in which the commissioner could be called upon for urgent action is when the datasets have not been approved for retention, because that is an internal process created by the act. It is when the service needs to do some quick research of the data because they could be linked to a person arriving on the weekend.

It is not directly related to an operation, but it will help the operation. The two criteria that have to be met under the act are (a) to preserve a person's life or (b) to act quickly when not doing so would mean that the intelligence would cease to be useful. Those are the only emergency cases. It would not be about a CSIS operation, but about researching a dataset. That could be a collection of telephone numbers or dates of birth of people who could be coming into the country.

système qui se tient bien et qui va protéger encore davantage les employés du CST que présentement.

**Le sénateur Pratte :** Merci.

**Le sénateur Dagenais :** Merci à nos invités. Monsieur le juge Plouffe, peut-être pourriez-vous m'éclairer. Lorsqu'il y a des opérations d'importance qui sont menées par le SCRS ou un corps de police, normalement, les mandats de perquisition doivent être autorisés par un juge ou un juge de paix. Est-ce que, dans le cas du SCRS, s'il y a une opération d'importance ou un mandat à exécuter, le SCRS doit faire autoriser ce mandat par un juge ou un juge de paix? Je vous ai écouté, et vous avez dit que votre rôle était d'examiner les faits après l'exécution des actions et de déterminer si tout a été fait correctement.

**M. Plouffe :** Actuellement...

**Le sénateur Dagenais :** Est-ce que vous devez examiner si le juge qui a autorisé le mandat a bien fait son travail? J'imagine qu'un juge ne juge pas un autre juge?

**M. Plouffe :** Non, pas du tout. Je vais laisser mon collègue vous expliquer cela.

**M. Normand :** Pour le SCRS, vous avez raison, c'est seulement la Cour fédérale, soit des juges désignés qui peuvent entendre les demandes du SCRS et, pour y avoir travaillé, il y a eu des demandes urgentes où on devait travailler la nuit pour aller en cour durant la fin de semaine. Essentiellement, le commissaire au SCRS joue un rôle en ce qui a trait aux jeux de données. C'est un régime parallèle à l'information que le service garde dans sa banque centrale. C'est de l'information qui n'est pas liée à une menace et qui est controversée depuis des années. Il fallait mettre sur pied un système pour régler tout cela.

Le commissaire ne sera pas impliqué dans des activités opérationnelles comme telles. Les demandes normales du SCRS demeurent la prérogative de la Cour fédérale. Les seuls cas où le commissaire pourrait être appelé à agir de manière urgente sont ceux où les jeux de données n'auraient pas fait l'objet d'une autorisation de rétention, parce que c'est un processus interne créé par la loi, mais où le service aurait besoin de faire une recherche rapide sur des données parce qu'elles pourraient être liées à une personne qui arrive durant une fin de semaine.

Ce n'est pas directement lié à une opération, mais cela facilitera cette opération. Les deux critères que l'on doit respecter en vertu de la loi, c'est la préservation de la vie d'une personne ou des cas où, si on n'agit pas rapidement, le renseignement pourrait perdre de son utilité. Ce sont les seuls cas d'urgence. C'est un ensemble de données, ce n'est pas une opération du SCRS qui serait en jeu, mais la recherche relativement à un jeu de données, qui pourrait être un ensemble de numéros de téléphone ou de dates de naissance reliés à des gens qui pourraient venir au pays.

**Senator Dagenais:** Despite everything that is happening in the world, thank God we are still pretty well protected in Canada, and there have not been any attacks on our soil. However, CSIS, police forces or other national security agencies often have to act quickly in order to prevent an attack. I understand that people will no longer work in a silo and that there will be another body, but could creating one body above another hinder the work of national security agencies, and indirectly compromise the security of citizens?

**Mr. Plouffe:** I do not believe so. Perhaps we need to ask the agencies, and I think that the senators have done that. When I read your remarks, I saw that you had asked security agencies about it. Does Bill C-59 prevent you from functioning at an operational level? The agencies said no. To my knowledge, they say the opposite: That this new level of the system gives them more confidence in what they do, because there is more oversight. At this time, they find that the process is more transparent. They are pleased to have a supervisor.

This will increase the public's confidence in them as well. The agencies are happy to have a supervisor. There is now one review committee instead of three or four, and an Intelligence Commissioner who will review departmental decisions and findings. This process is based on the British system, and it was imported from Great Britain, where it works fairly well and has been in effect since 2016.

**Senator Dagenais:** Just in closing, Mr. Plouffe, I am listening to you carefully because, perhaps you have read in my biography, I am a career police officer.

**Mr. Plouffe:** I know who are, don't worry.

**Senator Dagenais:** I'm sure of that. This is the first time I have heard of a regular police officer being happy to have a supervisor; I had never heard that one before. Thank you.

**Mr. Plouffe:** Okay.

**Senator Boisvenu:** You are talking about England, but these are in fact two different systems. MI5 consists of armed peace officers within the meaning of the Criminal Code.

**Mr. Normand:** It's a mix of both.

**Senator Boisvenu:** Whereas here, they are analysts. That is what people are telling me, it's that having analysts rather than peace officers risks slowing down operations.

**Mr. Plouffe:** They are analysts at CSEC, but there are more than just analysts at CSIS.

**Senator Boisvenu:** Are all the people who do analysis peace officers with a mandate?

**Le sénateur Dagenais :** Malgré tout ce qui se passe dans le monde, Dieu merci nous sommes quand même assez bien protégés au Canada et il n'y a pas eu beaucoup d'attentats sur notre territoire. Cependant, le SCRS, les forces policières ou d'autres organismes de sécurité nationale doivent souvent agir rapidement dans le but d'empêcher un attentat. Je comprends que les gens ne travailleront plus en silo et qu'il y aura un autre organisme, mais le fait de créer un organisme par-dessus un autre pourrait-il entraver le travail des organismes de sécurité nationale et, indirectement, nuire à la sécurité des citoyens?

**M. Plouffe :** Je ne crois pas. Peut-être faut-il le demander aux agences, et je pense que les sénateurs l'ont fait. Lorsque j'ai lu vos interventions, j'ai constaté que vous l'aviez demandé aux agences de sécurité. Est-ce que le projet de loi C-59 vous empêche de fonctionner au niveau opérationnel ? Les agences ont répondu que non. À ma connaissance, elles disent au contraire que ce nouveau niveau régime leur donne encore plus confiance en ce qu'elles font, parce qu'il y a plus de surveillance. À ce moment-là, elles trouvent que le processus est plus transparent. Elles sont contentes d'avoir un surveillant.

Cela va rehausser la confiance du public à leur endroit également. Les agences sont contentes d'avoir un surveillant. Il y a maintenant un comité de surveillance au lieu de trois ou quatre et un commissaire au renseignement qui va réviser les décisions ministérielles et les conclusions. Ce processus est calqué sur le régime britannique et il a été importé de la Grande-Bretagne, où il fonctionne assez bien et est en vigueur depuis 2016.

**Le sénateur Dagenais :** Juste en terminant, monsieur Plouffe, je vous écoute avec attention parce que vous avez peut-être lu, dans ma biographie, que je suis policier de carrière.

**M. Plouffe :** Je vous connais, ne vous inquiétez pas.

**Le sénateur Dagenais :** J'en suis certain. C'est la première fois que j'entends dire qu'un policier de la base est content d'avoir un surveillant; je n'avais pas entendu cela encore. Je vous remercie.

**M. Plouffe :** D'accord.

**Le sénateur Boisvenu :** Vous parlez de l'Angleterre, mais ce sont quand même deux régimes différents. Le MI5 est formé d'agents de la paix armés au sens du Code criminel.

**M. Normand :** C'est un mélange des deux.

**Le sénateur Boisvenu :** Alors qu'ici, ce sont des analystes. Ce que les gens me disent, c'est que cela risque de ralentir les opérations d'avoir des analystes plutôt que des agents de la paix.

**M. Plouffe :** Ce sont des analystes au CST, mais, au SCRS, il n'y pas que des analystes.

**Le sénateur Boisvenu :** Est-ce que tous les gens qui font de l'analyse sont des agents de la paix qui ont un mandat?

**Mr. Normand:** They are not peace officers at all, they are analysts. We were getting closer with Great Britain a little earlier with respect to the commissioner's role. MI5 is the equivalent of CSIS here; its agents work in close collaboration with London police officers. So, there is a team that was created, but MI5 is made up of intelligence people, like CSIS.

[English]

**Senator Jaffer:** I have a question on cyber ops. You and others have recommended that, in addition to the Minister of National Defence and the Minister of Foreign Affairs, the Intelligence Commissioner should also be included in the approval process for all of CSIS's activities and defensive cyber operations.

Last Monday we had a witness who said only the cabinet should decide whether to use cyber operations in the international context and that the intelligence commissioner should not play a role. Can you comment on that?

**Mr. Normand:** It is a matter of public policy, government prerogative, to decide the way they want to do this. There are some activities that CSE will undertake under active cyber operations that will also be asked in the context of a foreign intelligence collection authorization because the act provides for a number of ways to collect the information. Among those ways are ways that would be used for active cyber measures as well, which is mainly to disrupt things.

The government has decided that, with respect to the collection of information, the Information Commissioner should play a role but, with respect to the pure, defensive, active cyber measures, it should be left with the two ministers. It is really a decision made by the government.

**Senator Jaffer:** I understand that but I understood the suggestion was to also involve the Intelligence Commissioner. I wanted you to comment on why.

**Mr. Plouffe:** My approach at the time was to say to the government, well, if I am involved in all kinds of other activities, why not this one? You know? If you want a complete scheme of oversight, what's the difference? Why, in this particular case, is it necessary for the intelligence commissioner not to be involved? I was not given any answer. I was just told, well, that's the decision the government is taking.

I must add that, with experience, in a few years from now, it is very possible that the intelligence commissioner will be involved in those activities.

**M. Normand :** Ils ne sont pas du tout des agents de la paix, ils sont des analystes. On faisait le rapprochement avec la Grande-Bretagne un plus tôt en ce qui concerne le rôle du commissaire. Le MI5 est l'équivalent du SCRS ici; ses agents travaillent en étroite collaboration avec les policiers de Londres. Il y a donc une équipe qui a été créée, mais le MI5 est formé de gens du renseignement, comme le SCRS.

[Traduction]

**La sénatrice Jaffer :** J'ai une question au sujet des cyberopérations. Vous, comme d'autres, avez recommandé que, en plus du ministre de la Défense nationale et du ministre des Affaires étrangères, le commissaire au renseignement participe aussi au processus d'approbation visant toutes les cyberopérations défensives et les activités du SCRS.

Lundi dernier, un témoin a déclaré que la décision d'avoir recours à des cyberopérations dans le contexte international devrait appartenir uniquement au Cabinet et que le commissaire au renseignement ne devrait pas intervenir dans de telles décisions. Que pensez-vous de cette déclaration?

**M. Normand :** C'est une question de politique publique; le gouvernement a la prérogative de décider comment il veut procéder. Il arrivera que le CST soit appelé à mener les mêmes activités dans le contexte des cyberopérations actives que dans celui de la collecte de renseignements étrangers, car la loi prévoit plusieurs façons de recueillir les renseignements. Certaines méthodes de collecte de renseignements sont aussi utilisées dans le cadre des cyberopérations actives, qui visent principalement à contrer les menaces.

Le gouvernement a décidé que le commissaire au renseignement devrait jouer un rôle dans la collecte de renseignements, mais que les cyberopérations défensives et actives devraient continuer à relever des deux ministres. C'est la décision que le gouvernement a prise.

**La sénatrice Jaffer :** Je comprends, mais je croyais que vous suggériez d'inclure aussi le commissaire au renseignement. Je voulais que vous m'expliquiez pourquoi.

**M. Plouffe :** À ce moment-là, je voulais demander au gouvernement pourquoi je ne devrais pas être inclus dans ce processus alors que je participe à tant d'autres activités, vous voyez? Si l'objectif est de mettre en place une structure de surveillance complète, quelle est la différence? Pourquoi est-ce nécessaire, dans ce cas précis, d'exclure le commissaire au renseignement? On ne m'a pas répondu. On m'a tout simplement dit que c'était la décision que le gouvernement avait prise.

Je dois ajouter, en me fondant sur mon expérience, que, dans quelques années, le commissaire au renseignement participera probablement à ces activités.

**Mr. Normand:** If you make a parallel with CSIS's threat-reduction measures — in a way they could be similar to active cyber ops because these measures could be through cyber as well — they generally have to go before the Federal Court to get authorization to start, unless they are very futile measures. However, as soon as they can affect the Charter rights of people — because they mainly work in Canada but they could also be involved abroad — then they need to go to Federal Court. That distinction was part of our argument initially. For the service, it was a scheme leading toward Federal Court designated judges approving, authorizing these things. For the active cyber measures for CSE, there was no such third-party review.

**Senator Jaffer:** I understood cyber operations were a sort of last resort, if there is nothing else. That's why it was felt that the Ministers of National Defence and Foreign Affairs should make the decision.

**Mr. Normand:** Obviously those ministers will be involved. That's why the assistance mandate has been long in the waiting; that would have CSE providing assistance to DND and the CF, especially with respect to cyber. It is something they've been working on together for a number of years. They are very much waiting for this bill to be adopted so they can continue to work in this area.

**The Chair:** Let me express thanks on behalf of all senators for spending this hour with us. It has been very helpful. We appreciate it.

For our second panel today, senators, we have, from the Security Intelligence Review Committee, the Honourable Pierre Blais, Chair; Chantelle Bowers, Acting Executive Director; and Darryl Hirsch, Director of Research. Mr. Blais, you have the floor.

[Translation]

**Hon. Pierre Blais, P.C., Chair, Security Intelligence Review Committee:** Thank you for giving me the opportunity to appear before the committee to talk about Bill C-59, An Act respecting national security matters.

In February 2018, a little over a year ago, I appeared before Parliament to discuss this bill with your colleagues in the House of Commons. I had then stated, and I will say it again today, that Bill C-59 is a complex bill, but an extremely important one, which will provide new national security guidelines for Canada and accountability on this matter in the foreseeable future.

**M. Normand :** On peut faire une comparaison avec les mesures de réduction des menaces du SCRS. Ces mesures peuvent ressembler aux cyberopérations actives puisqu'elles relèvent parfois du domaine de la cybersécurité. Normalement, le SCRS doit obtenir l'autorisation préalable de la Cour fédérale, à moins que les mesures soient très minimales. Dès que les mesures envisagées risquent d'avoir une incidence sur les droits garantis par la Charte — car le SCRS travaille surtout au Canada, mais il participe aussi à des activités à l'étranger —, le SCRS doit demander l'autorisation de la Cour fédérale. Cette distinction faisait partie de nos arguments initiaux. Pour le service, la structure menait à l'autorisation des mesures par des juges désignés de la Cour fédérale. Pour les cyberopérations actives du CST, il n'y avait pas pareil examen indépendant.

**La sénatrice Jaffer :** J'avais cru comprendre que les cyberopérations étaient, en quelque sorte, un dernier recours. C'est pour cette raison qu'on était d'avis que la décision devrait revenir aux ministres de la Défense nationale et des Affaires étrangères.

**M. Normand :** Évidemment, ces ministres participeront au processus. C'est pour cela que le mandat touchant l'assistance est attendu depuis longtemps. Il permettra au CST de fournir de l'assistance au MDN et aux FC, surtout relativement à la cybersécurité. Ils y travaillent ensemble depuis plusieurs années et ils ont hâte que le projet de loi soit adopté pour pouvoir continuer à travailler dans ce domaine.

**La présidente :** Au nom de tous les sénateurs, je vous remercie d'avoir passé la dernière heure avec nous. Vos témoignages nous seront très utiles. Nous vous en remercions.

Pour notre deuxième groupe de témoins de la journée, nous accueillons l'honorable Pierre Blais, président, Mme Chantelle Bowers, directrice exécutive par intérim, et M. Darryl Hirsch, directeur de la recherche, du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. La parole est à vous, monsieur Blais.

[Français]

**L'honorable Pierre Blais, C.P., président, Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité :** Je vous remercie de me donner l'occasion de comparaître devant le comité pour parler du projet de loi C-59, Loi concernant des questions de sécurité nationale.

En février 2018, soit il y a un peu plus d'un an, j'ai comparu devant le Parlement afin de discuter de ce projet de loi avec vos collègues de la Chambre des communes. J'avais alors affirmé, et je le réitère aujourd'hui, que le projet de loi C-59 est un projet de loi complexe, mais extrêmement important, qui donnera de nouvelles orientations à la sécurité nationale au Canada et à la reddition de comptes à cet égard dans un avenir prévisible.

I am pleased to see that the bill is following the stages of the parliamentary process. I also see that my colleague Mr. Plouffe has addressed some questions that we may be able to discuss a little later.

[English]

I would like to begin by describing for you SIRC's mandate and responsibilities.

SIRC was created, as you will remember, in 1984, at the same time and in the same legislation as the Canadian Security Intelligence Service legislation. SIRC is an independent, external review body, meaning that it is at arms-length from the government. SIRC does not report to any minister, but rather, reports directly to Parliament. SIRC operates through a committee of eminent Canadians.

[Translation]

I'm not the one saying that.

They are Canadians who have more extensive experience in national security and who come from diverse backgrounds in this sphere of activity.

[English]

Those people have diverse political and regional backgrounds; I am the chair of this committee. SIRC helps to ensure that CSIS discharges its mandate appropriately, lawfully and effectively, both domestically and abroad. In essence, SIRC's mandate is to provide assurances to Parliament and, by extension, to all Canadians that CSIS investigates and reports on threats to national security and collects foreign intelligence in a manner that respects the rule of law and the rights of Canadians.

SIRC's mandate translates into three core responsibilities, the first of which is to carry out in-depth reviews of CSIS's activities. Second, SIRC is called upon to certify the CSIS director's annual report to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness. Finally, SIRC investigates complaints from the public about the activities of CSIS and denials of security clearances.

The results of this work are tabled in Parliament each year in SIRC's annual report.

[Translation]

Overall, the system worked well at the beginning. However, over time, SIRC and other stakeholders have been increasingly calling into question the efficacy of the silo-like nature of the

Je suis heureux de constater que le projet de loi suit les étapes du processus parlementaire. Je vois aussi que mon collègue, M. Plouffe, a abordé certaines questions que nous pourrions peut-être aborder un peu plus tard.

[Traduction]

J'aimerais commencer par vous décrire le mandat et les responsabilités du CSARS.

Comme vous le savez, le CSARS a été créé en 1984, en même temps que le Service canadien du renseignement de sécurité et aux termes de la même loi. Le CSARS est un organe d'examen externe indépendant, c'est-à-dire indépendant du gouvernement. Il ne relève pas d'un ministre; il rend directement compte au Parlement. Le CSARS est composé d'éminents Canadiens.

[Français]

Ce n'est pas moi qui le dis.

Il s'agit de Canadiens qui ont une expérience plus large dans le domaine de la sécurité nationale et qui viennent de divers horizons dans cette sphère d'activité.

[Traduction]

Ces personnes viennent d'horizons politiques et régionaux divers. Je suis le président du comité. Le CSARS aide à veiller à ce que le SCRS s'acquitte de son mandat comme il se doit, d'une façon efficace et conforme à la loi, tant au pays qu'à l'étranger. Essentiellement, le CSARS a pour mandat de fournir au Parlement et, par extension, à l'ensemble des Canadiens, l'assurance que le SCRS mène des enquêtes, signale les menaces à la sécurité nationale et recueille du renseignement étranger dans le respect de la primauté du droit et des droits des Canadiens.

Le mandat du CSARS se décline en trois responsabilités principales. Premièrement, le CSARS effectue des examens approfondis des activités du SCRS. Deuxièmement, le CSARS doit certifier le rapport annuel présenté par le directeur du SCRS au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile. Troisièmement, le CSARS fait enquête sur les plaintes du public concernant les activités du SCRS et les refus d'habilitations de sécurité.

Le CSARS rend compte des résultats de son travail dans son rapport annuel au Parlement.

[Français]

Dans l'ensemble, le système a bien fonctionné au début. Toutefois, avec le temps, le CSARS et d'autres intervenants ont remis de plus en plus en question l'efficacité du processus

accountability process and intelligence activities in Canada, a process that has been in place for over 30 years.

This issue was addressed by Mr. Plouffe a little earlier. The agencies were operating in silos, individually. This issue was raised for the first time in the context of the events of September 11, when the national security activities of several federal entities seemed to be intertwined in the wake of those attacks, but the agencies in place remained isolated.

In its annual report — and I am going back 10 years, to 2010-11 — SIRC indicated the following:

Yet Canada's system of checks and balances, designed decades ago to ensure the accountability of individual agencies, has not kept pace with these changes. The existing review mechanisms — including SIRC — are neither configured nor equipped to examine fully Canada's increasingly integrated national security activities.

This is a significant shortcoming in accountability when it comes to these activities. More specifically, each time we examine the service's activities, with respect to certain operations carried out by the RCMP, the Canada Border Services Agency or any other department, for example, we are unable to follow the thread, "*suivre le fil*," as we say in French. The bill addresses this issue.

[English]

At a high level, the bill before you would fix the problem. It would provide NSIRA a mandate to review any activity of CSIS or CSE, any activity carried out in any other department or agency that relates to national security or intelligence and any other matter related to national security referred to it by a minister, which is very broad.

This will bring dedicated national security review to a large number of other departments and agencies, including CBSA and the RCMP. SIRC is supportive of these proposed changes as they will address gaps in the system of accountability that we, along with many other groups, have been pointing out for years.

Canada's deliberations about accountability are happening at a time when there has been a shift in thinking on accountability for intelligence agencies, translating into expectations of greater transparency among the public.

cloisonné de reddition de comptes et des activités de renseignement au Canada, processus qui existe depuis plus de 30 ans.

Cette question a été abordée par M. Plouffe un peu plus tôt. Les agences fonctionnaient en silo, individuellement. Cette question a été soulevée pour la première fois dans le contexte des événements du 11 septembre, alors que les activités de sécurité nationale de plusieurs entités fédérales semblaient s'entrelacer dans la foulée de ces attentats, mais que les organismes en place demeuraient cloisonnés.

Dans son rapport annuel — et je remonte presque 10 ans en arrière, en 2010-2011 —, le CSAR indiquait ce qui suit :

Au Canada, pourtant, le système de freins et contrepoids, qui a été instauré il y a plus de deux décennies pour assurer la reddition de comptes de ces divers organismes, n'a pas suivi le rythme de ces changements. Les mécanismes de surveillance existants, dont le CSARS, ne sont ni conçus ni outillés pour examiner à fond les activités de plus en plus intégrées du Canada en matière de sécurité nationale.

Il s'agit d'une lacune importante de la reddition de comptes relativement à ces activités. Plus précisément, chaque fois que nous examinons les activités du service, en ce qui concerne certaines opérations réalisées par exemple par la GRC, l'Agence des services frontaliers du Canada ou tout autre ministère, nous sommes incapables de suivre le fil — « *follow the thread* », comme on dit en anglais. Le projet de loi répond à cette problématique.

[Traduction]

Dans l'ensemble, le projet de loi qui vous est soumis permet de corriger le problème. Il donne à l'OSSNR le mandat d'examiner toute activité du SCRS ou du CST, toute activité menée par un autre ministère ou un autre organisme portant sur la sécurité nationale ou le renseignement, et toute autre question liée à la sécurité nationale qu'un ministre porterait à son attention, ce qui est très large.

L'examen spécial de la sécurité nationale est ainsi élargi à un grand nombre d'autres ministères et organismes, y compris l'ASFC et la GRC. Le CSARS appuie ces propositions de changements qui corrigeront les lacunes du système de reddition de comptes que nous, comme bien d'autres groupes, soulignons depuis des années.

Les délibérations du Canada au sujet de la reddition de comptes se déroulent à un moment où la réflexion sur la reddition de comptes des organismes du renseignement a évolué, ce qui se traduit par des attentes de transparence accrues chez le public.

To that end, one of the great strengths of the bill is the provision that allows for the new review agency to issue special reports under subsection 40(1) of the act, when it decides that it is in the public interest to do so.

This mechanism will allow the new review agency to signal a significant issue to parliamentarians and the public in a timely way. SIRC is not currently able to do this with its sole vehicle being its annual public report. This has been a limitation for SIRC in its ability to present the results of its work in a timely manner. In light of the government's stated commitment to transparency, this is an important provision.

[*Translation*]

During its previous appearance, SIRC proposed a certain number of amendments to the SECU — the Standing Committee on Public Safety and National Security — in order to improve and clarify certain aspects of the bill. I insisted on the most important of those proposals, the principle that the committee should determine its procedures itself. In doing so, this would ensure that the body has the power to determine the procedure to follow in exercising either of its responsibilities or duties, which is currently the case for SIRC. This proposal was selected and is in the draft that you are reviewing now. We are very pleased about this.

It is important because we are not only a reviewing body, but we also play a role as an administrative tribunal, because we have to hear complaints. This is unusual, and it transforms our role into that of a decision maker.

[*English*]

We have to make some snap decisions regarding recommendations based on complaints that we receive.

[*Translation*]

Even though not all of our recommendations have been accepted — which is normal under the circumstances — we are satisfied with the bill as tabled before you. I would still like to stress one important aspect: For 30 years now, there has been an error with the body's name in French, the Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale, as in the case of the Comité de surveillance des activités de renseignement as it currently exists. We are not an oversight committee but rather a review committee, which means “*de surveillance*” must be replaced by “*d'examen*” in the French.

It is perfectly fine in English, but in French, your linguists will have to make this correction. In my opinion, this could be done without having to make an amendment. I would venture to say. I don't have much recent experience in parliamentary proceedings, but I believe that this could resolve the problem. For a

À cet égard, l'une des grandes forces du projet de loi est la disposition qui permet au nouvel organisme d'examen de publier des rapports spéciaux aux termes du paragraphe 40(1) de la loi, lorsqu'il estime qu'il est dans l'intérêt public de le faire.

Ce mécanisme permettra au nouvel organisme d'examen de signaler un problème important aux parlementaires et au public en temps opportun. En ce moment, le CSARS n'est pas en mesure de le faire, son seul recours étant le rapport public annuel, ce qui limite sa capacité à présenter les résultats de ses activités en temps utile. Étant donné les récents engagements du gouvernement en matière de transparence, il s'agit là d'une disposition importante.

[*Français*]

Au cours de sa précédente comparution, le CSARS a proposé un certain nombre d'amendements au SECU — le Comité permanent de la sécurité publique et nationale — en vue d'améliorer et de préciser certains éléments du projet de loi. J'ai insisté sur la plus importante de ces propositions, soit le principe selon lequel l'office devrait déterminer lui-même ses procédures. On s'assurerait ainsi que l'organisme a le pouvoir de déterminer la procédure à suivre dans l'exercice de l'une ou l'autre de ses responsabilités ou fonctions, comme c'est le cas actuellement pour le CSARS. Cette proposition a été retenue et figure dans l'ébauche que vous étudiez actuellement. Nous en sommes très heureux.

C'est important parce que nous sommes non seulement un organisme d'examen, mais nous jouons aussi un rôle de tribunal administratif, puisque nous devons entendre des plaintes. Cela n'est pas usuel et cela transforme notre rôle en celui de décideur.

[*Traduction*]

Nous devons prendre des décisions rapidement concernant des recommandations fondées sur les plaintes que nous recevons.

[*Français*]

Même si nos recommandations n'ont pas toutes été acceptées — ce qui est normal dans les circonstances —, nous sommes satisfaits du projet de loi tel qu'il vous est présenté. Je souligne tout de même un élément important : depuis 30 ans, une erreur persiste relativement au nom de l'organisme, soit l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale, comme dans le cas du Comité de surveillance des activités de renseignement tel qu'il existe actuellement. Nous ne sommes pas un comité de surveillance, mais un comité d'examen.

En anglais, c'est parfait, mais en français, vos linguistes devraient apporter la correction. À mon avis, cela pourrait se faire sans devoir présenter un amendement. J'ose m'avancer. Je n'ai pas beaucoup d'expérience récente dans les délibérations parlementaires, mais je crois que cela pourrait régler le

francophone like me, not correcting this irritates me a little and it should irritate everyone. For the “*comité de surveillance*,” this is not the case. Unless you give us the mandate of overseeing activities, which is not the case, and it is not the government’s intention. I hope that you understand. I am saying all of this with all due respect.

[*English*]

I think linguistic people in the Senate, House of Commons and maybe Department of Justice, maybe our people here could look at this without bringing modifications or amendments to the legislation. It’s just the title. It’s a question of language.

[*Translation*]

I am stopping here, Madam Chair.

[*English*]

Thank you for giving us the opportunity to present. I’m anxious to answer your questions.

**The Chair:** Thank you very much.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** Thank you very much, Mr. Blais. Before I ask my question, I have to tell you that you are right. The word “*surveillance*” in French is a little bizarre. You have been in politics for a long time.

**Mr. Blais:** Just a short time.

**Senator Dagenais:** You are modest. In politics, everything is a matter of perception, and people would be led to believe that the government wants to interfere in affairs of national security. That is the perception. That said, you partially answered my question about the few flaws that should be corrected before the bill is passed. In your opinion, would it be normal for the Senate to recommend this new control mechanism without politically ensuring that it is reviewed before the proposed period of five years, to ensure that the new provisions properly meet today’s needs? If I understand this right, a review period after five years will be proposed, but if there are any flaws, should we have to tolerate them for five years or make corrections before then?

**Mr. Blais:** Parliament is sovereign. It is always Parliament that decides, when the time comes, to repeal or amend an act. What I find interesting is that this is not new territory for us. The body that I oversee, SIRC, has existed for 35 years. Since the past can provide some guarantee for the future, one could say that the formula has led to good results. We have been able to oversee the work of secret services, their operations, how they

problème. Pour un francophone comme moi, le fait de ne pas corriger cela m’agace un peu et cela devrait agacer tout le monde. Pour le « comité de surveillance », ce n’est pas le cas. À moins que vous nous donniez le mandat de surveiller les activités, ce qui n’est pas le cas, et ce n’est pas l’intention du gouvernement. J’espère que vous comprenez. Je le dis tout à fait respectueusement.

[*Traduction*]

Je crois que les linguistes du Sénat et de la Chambre des communes, et peut-être aussi du ministère de la Justice et de nos équipes pourraient se pencher sur la question sans modifier ou amender le projet de loi. C’est une question de langue qui ne touche que le titre.

[*Français*]

J’arrête ici, madame la présidente.

[*Traduction*]

Je vous remercie de nous avoir donné l’occasion de nous adresser à vous. Je serai ravi de répondre à vos questions.

**La présidente :** Merci beaucoup.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Merci beaucoup, monsieur Blais. Avant de poser ma question, je dois dire que vous avez raison. Le mot « surveillance » est quelque peu bizarre. Vous avez fait de la politique longtemps.

**M. Blais :** Si peu.

**Le sénateur Dagenais :** Vous êtes modeste. En politique, tout est une question de perception, et les gens seraient portés à croire que le gouvernement veut s’ingérer dans les affaires de sécurité nationale. C’est la perception. Cela dit, vous avez répondu en partie à ma question concernant les quelques failles qu’il faudrait corriger avant l’adoption finale du projet de loi. Selon vous, serait-il normal que le Sénat recommande ce nouveau mécanisme de contrôle sans politiquement s’assurer qu’il soit révisé avant la période proposée de cinq ans, pour s’assurer que les nouvelles dispositions répondent correctement aux besoins d’aujourd’hui? Si je comprends bien, on proposera une période de révision après cinq ans, mais, s’il y a des failles, devrait-on les endurer pendant cinq ans ou apporter les corrections avant?

**M. Blais :** Le Parlement demeure souverain. C’est toujours le Parlement qui décide, le moment venu, d’abroger ou de modifier une loi. Ce qui m’apparaît intéressant, c’est que nous ne sommes pas dans un champ nouveau. L’organisme que je préside, le CSARS, existe depuis 35 ans. Puisque le passé peut être quelque peu garant de l’avenir, on peut dire que la formule a donné de bons résultats. Nous avons été en mesure de surveiller le travail

complied with the act and how there could be things to remedy from time to time.

Like me, my predecessors have done this over the years by submitting reports, which have by and large been received favourably by the State and the public, as well as by the agencies. I recall the words of Pierre Coulombe, who left our service just about a year ago. He said, “We are better thanks to you.” When we address shortcomings, that means something. Broadening the mandate of 19 federal agencies that directly or indirectly deal with national security, does having our say to see if the work is well done really pose a risk? I don’t think so.

If Parliament decides, within the time limit — I don’t dare speak any further on this subject, but I don’t think that broadening the mandate of an oversight body to give Canadians more trust in their institutions is a big risk.

**Senator Dagenais:** I would like to come back to the question that I asked Mr. Plouffe earlier about national security agencies. I am going to draw a parallel with the Sûreté du Québec, where there is a Committee on Internal Economy, a disciplinary board and an ethics commissioner. This means that there are many bodies mutually overseeing one another. I understand that people will no longer work in silos, but don’t you think that adding another oversight body — I am even surprised that we are not talking about a round table or citizens assemblies — could create an obstacle for police officers doing their work? Furthermore, do you have the staff required to conduct this “review”?

**Mr. Blais:** Senator, I think that we are acting a lot with confidentiality, and we must also pay attention so as to not overstep — In our mandate, every year, we meet with secret services personnel here, and sometimes abroad. We always meet with what people call “secret service partners,” who are the RCMP, the Canada Border Services Agency and others. The police forces are always very happy to meet with us.

For example, during our investigations and research, if we go to Vancouver or Montreal — We went to Montreal not too long ago and we spent at least two hours with people from the Montreal police as well as the Sûreté du Québec. We did this with the police in Vancouver, Toronto and even in Washington last fall. These are partners who work with the services on security matters every day. Unlike what one might think, there is no turf war.

In general, I have to say that I felt a strong desire to collaborate from the intelligence community. This collaboration is there. I have heard Mr. Plouffe’s evidence earlier and the questions he was asked on this subject. There is excellent

des services secrets, leurs opérations, comment ils respectaient la loi et comment, de temps à autre, il pouvait y avoir des choses à corriger.

Tout comme moi, mes prédécesseurs l’ont fait au fil des années en soumettant des rapports qui ont reçu un accueil largement favorable de l’État et du public, et aussi des agences. Je retiens le mot de M. Pierre Coulombe, qui a quitté notre service il y a à peine un an. Il disait : « Nous sommes meilleurs grâce à vous. » Lorsqu’on corrige des lacunes, cela veut dire quelque chose. Élargir le mandat des 19 organismes fédéraux qui touchent de près ou de loin à la sécurité nationale, avoir notre mot à dire pour voir si le travail est bien fait, est-ce que cela représente vraiment un risque? Je ne crois pas.

Si le Parlement décide, à l’intérieur des délais... Je n’ose pas m’avancer sur ce sujet, mais je pense que ce n’est pas un gros risque que d’élargir le mandat d’un organisme de surveillance pour donner une plus grande confiance aux Canadiens en leurs institutions.

**Le sénateur Dagenais :** J’aimerais revenir sur la question que j’ai posée à M. Plouffe plus tôt en ce qui concerne les organismes de sécurité nationale. Je vais faire un parallèle avec la Sûreté du Québec, où il y a un comité de la régie interne, un comité de discipline et un commissaire à la déontologie. Cela fait beaucoup d’instances qui se surveillent mutuellement. Je comprends que les gens ne travailleront plus en silo, mais ne croyez-vous pas que le fait d’ajouter un autre organisme de surveillance — je suis même surpris qu’on ne parle pas de table de concertation ou d’assemblée de citoyens — pourrait créer un obstacle dans le cadre du travail des policiers? De plus, avez-vous les effectifs nécessaires pour faire cette « surveillance »?

**M. Blais :** Monsieur le sénateur, je crois qu’on agit beaucoup dans la confidentialité, et il faut toujours faire attention de ne pas dépasser... Dans notre mandat, chaque année, nous rencontrons le personnel des services secrets ici et parfois à l’étranger. On rencontre toujours ceux que l’on appelle les « partenaires des services secrets », qui sont à la fois la GRC, l’Agence des services frontaliers du Canada et les autres. Les corps policiers sont toujours très heureux de nous rencontrer.

Par exemple, dans le cadre de nos enquêtes et de nos recherches, si on va à Vancouver ou à Montréal... Nous sommes allés à Montréal il n’y a pas si longtemps et nous avons passé au moins deux heures avec des gens de la police de Montréal et de la Sûreté du Québec. On l’a fait avec la police à Vancouver, à Toronto et même à Washington l’automne dernier. Ce sont des partenaires qui, tous les jours, travaillent avec les services en matière de sécurité. Contrairement à ce qu’on pourrait penser, il n’y a pas de guerre de territoire.

De façon générale, je dois dire que j’ai senti un immense désir de collaborer dans la communauté du renseignement. Cette collaboration est présente. J’ai entendu le témoignage de M. Plouffe tout à l’heure et les questions qui lui ont été posées à

collaboration between the police forces and all people involved in one way or another. You are absolutely right in saying that, once people are arrested in Montreal, before they can get on the plane to go abroad, it is a municipal police force that was involved. The federal police force, secret services and border services are also involved. Everyone is working together.

If a mistake is made or in case of abuse, with NSIRA, we will be able to get an overall view of the event. This way, people won't have to pass the buck to find out who made a mistake. We will have the necessary authority to give Canadians, Parliament first, you, the opportunity to speak in order to find out whether or not the services or agencies have acted in an exaggerated or disproportionate manner.

**Senator Dagenais:** You're starting to convince me, Mr. Blais.

**Chantelle Bowers, Acting Executive Director, Security Intelligence Review Committee:** I am also convinced that the federal government will give us exactly what we need with respect to staff. We must not forget that we didn't start from nothing. We already have a well-oiled system in SIRC, with the current staff and the members of our committee. We are off to a good start.

**Senator Dagenais:** Thank you very much.

[English]

**Senator Jaffer:** Thank you for your presentations. They were very interesting. I understand that you are in favour of NSIRA, so I have administrative questions of you. One is that Bill C-59 provides that NSIRA's chair and vice-chair should be full time, but the other members can be part time. Can you comment on that? Will that meet the workload?

**Mr. Blais:** That's a good question. I'm part time. As you know, I'm a former member of Parliament. We cannot really be paid for the job we do. Most of the former members of Parliament who were there, we have \$4,000 a year if you spend — as I did, probably — around 60 days a year, just to give you an example.

So it's difficult for me to say. This is the fifth and last year in my mandate. As a chair, I had to come over here, because I am like a deputy minister. The structure has changed. I am the CEO now. Before coming here, I spend my days on day-to-day operations on major issues of staffing and research and we discuss those aspects with all the senior staff.

ce sujet. Il y a une très grande collaboration entre les corps policiers et tous les gens impliqués d'une manière ou d'une autre. Vous avez absolument raison lorsque vous dites que, lorsqu'on a arrêté des gens à Montréal avant qu'ils prennent l'avion pour partir à l'étranger, c'est un corps de police municipal qui était impliqué. Le corps de police fédéral, les services secrets et les services frontaliers sont aussi impliqués. Tout le monde travaille main dans la main.

Si une erreur est commise ou s'il y a un abus, on sera en mesure, avec l'OSSNR, d'avoir une vision globale de l'événement. Ainsi, les gens ne pourront pas se renvoyer la balle pour savoir qui a commis une erreur. On aura l'autorité nécessaire pour donner aux Canadiens, au Parlement d'abord, à vous, la possibilité de s'exprimer, afin de savoir si les services ou les agences ont agi ou non de manière exagérée ou disproportionnée.

**Le sénateur Dagenais :** Vous êtes en train de me convaincre, monsieur Blais.

**Chantelle Bowers, directrice exécutive par intérim, Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité :** Je suis convaincue également que le gouvernement fédéral nous donnera exactement tout ce dont nous avons besoin pour ce qui est des effectifs. Il ne faut pas oublier que nous ne sommes pas partis de rien. Nous avons déjà un système bien rodé avec le CSARS, avec les effectifs actuels et les membres de notre comité. Nous sommes bien partis.

**Le sénateur Dagenais :** Merci beaucoup.

[Traduction]

**La sénatrice Jaffer :** Merci pour vos témoignages. Ils étaient très intéressants. J'ai compris que vous appuyez la création de l'OSSNR. J'aimerais donc vous poser quelques questions de nature administrative. Aux termes du projet de loi C-59, le président et le vice-président doivent exercer leur charge à temps plein, mais les autres membres peuvent exercer leur charge à temps partiel. Que pensez-vous de cette disposition? Cela leur permettra-t-il de s'acquitter de leur charge de travail?

**M. Blais :** C'est une bonne question. J'exerce ma charge à temps partiel. Comme vous le savez, je suis un ancien député. Nous ne pouvons pas vraiment être rémunérés pour le travail que nous faisons. Juste pour vous donner un exemple, nous, la majorité des anciens députés qui ont été membres, recevons 4 000 \$ par année et nous y consacrons probablement, comme je l'ai fait, autour de 60 jours par année.

C'est donc difficile pour moi de répondre à votre question. J'en suis à la cinquième année de mon mandat, la dernière. À titre de président, j'étais obligé de venir ici aujourd'hui, car je suis comme un sous-ministre. La structure a changé. Je suis maintenant le directeur général. Mes tâches sont liées aux activités quotidiennes et aux grandes questions touchant la

For the future, it will obviously be more than what I already do. Whether it's full time, it will be for the government to decide. It is difficult for me. I have my own experience, and experience of others that was limited.

Over the last couple of years we were working on the new NSIRA creation. We spent a lot of time meeting with the 19 new agencies — meaning all the players, stakeholders, all over the place. So I don't know. Probably if you have a full-time chair, they will be able to keep him or her busy, no question about that.

The way they will manage that, I don't know. The government didn't provide me with the new reality. I know the four actual members will remain. We are five members, one whose mandate finished a month ago. They will have the possibility to add a couple of members. More members will probably be well received, because the tribunal role means that we have hearings. We meet with witnesses and we have to work with lawyers to go through the investigation.

Full time? I don't know. They will probably make their decision in the best interests of the country. I can give you some idea of what I have done. You need someone who will be available, obviously, to chair in this context.

**Ms. Bowers:** I would like to add that our chair is always available. I would also like to add that the legislation is very flexible as well, so it allows for a chair and a vice-chair. That can be either part time or full time. So there is flexibility for the legislator to decide.

**Senator Jaffer:** The way I understand it is that the chair and vice-chair can be full time or part time, but the others will be all part time.

**Ms. Bowers:** That is correct.

**Senator Wallin:** Thank you very much. I do hope you are able to have that language changed, because I think it's significant, and it's probably good to have that corrected.

On that point, I want to come back and get your view on something that has been bothering me about this legislation. I know that, in general, you say that it's fine. But it's about wording, so that's why I'm asking.

In the existing bill, we talk about every person who knowingly advocates or promotes the commission of terrorism offences. In this new bill, in Bill C-59, I think it's a much narrower definition by saying "every person who counsels another person to commit

dotation et la recherche. Nous discutons de ces dossiers avec tous les cadres supérieurs.

À l'avenir, évidemment, les tâches seront plus nombreuses. Ce sera au gouvernement de décider si la charge doit être exercée à temps plein. C'est difficile pour moi de répondre. J'ai vécu ma propre expérience et j'en sais un peu sur l'expérience des autres.

Depuis deux ou trois ans, nous travaillons à la création du nouvel OSSNR. Nous avons passé beaucoup de temps à rencontrer les 19 nouveaux organismes, c'est-à-dire tous les intervenants et les parties intéressées d'un peu partout. Je ne sais pas. Si le président exerce sa charge à temps plein, on n'aura certainement pas de difficulté à le tenir occupé.

Je ne sais pas comment ce sera géré. Le gouvernement ne m'a pas donné les détails de la nouvelle structure. Je sais que les quatre membres actuels vont rester. Nous sommes cinq membres, dont l'un a terminé son mandat il y a un mois. Il sera possible d'ajouter deux membres, ce qui sera probablement bien reçu parce que notre rôle de tribunal veut dire que nous tenons des audiences. Nous rencontrons des témoins et nous devons travailler avec des avocats dans le cadre des enquêtes.

Exercer la charge à temps plein? Je ne sais pas. La décision sera probablement prise dans l'intérêt supérieur du pays. Je peux vous donner une idée du travail que j'ai fait. Il faudra trouver quelqu'un qui sera disponible, évidemment, pour occuper le poste de président dans un tel contexte.

**Mme Bowers :** J'aimerais ajouter que notre président est toujours disponible. De plus, la loi est très souple; elle permet de désigner un président et un vice-président, qui peuvent exercer leur charge à temps plein ou à temps partiel. Le législateur a donc la possibilité de décider.

**La sénatrice Jaffer :** D'après ce que je comprends, le président et le vice-président peuvent exercer leur charge à temps plein ou à temps partiel, mais les autres doivent tous exercer leur charge à temps partiel.

**Mme Bowers :** C'est exact.

**La sénatrice Wallin :** Merci beaucoup. J'espère que vous réussirez à faire modifier la terminologie, car je trouve que c'est un détail important et qu'il serait probablement mieux d'apporter la correction.

Dans le même ordre d'idées, j'aimerais avoir votre avis sur un détail du projet de loi qui me préoccupe. Je sais que dans l'ensemble, vous approuvez le projet de loi. Or, ma préoccupation concerne la terminologie, et c'est pour cette raison que je vais vous poser la question.

La loi actuelle parle de quiconque, sciemment, préconise ou fomenté la perpétration d'infractions de terrorisme. D'après moi, la définition contenue dans le projet de loi C-59 est beaucoup plus étroite : « quiconque conseille à une autre personne de

a terrorism offence.” So it’s narrowing it and not really getting at terrorist networks or their ability to recruit, or any number of things.

How do you interpret that? Do you think that it’s narrower?

**Mr. Blais:** The words “terrorist” and “terrorism,” there have been discussions on that for decades, as you know. I did participate at the very beginning as a lawmaker and also as a judge, to look into the interpretation of those words. It’s not over yet. Terrorism, as it exists, has developed over the years in different areas and in different significance.

As far as I’m concerned, as I have seen the legislation, it doesn’t really matter for us. In fact, we don’t decide what CSIS or CSE are doing. We just look into what they have done and whether it’s within their mandate or whether there is a limitation from the Charter, for example.

**Senator Wallin:** I know it’s not specifically your mandate. It struck me because these words are important when it comes down through the system to interpret. I know you’re reacting on a different thing, but “advocates” or “promotes” versus “counsels.” It’s just an opinion from you that I’m interested in.

**Mr. Blais:** Yes. Well, it’s difficult for me to issue opinions on this. I’m still a lawyer, but I think I will reserve my opinion.

**Senator Wallin:** Understood. Thank you.

**Mr. Blais:** It is developing all the time. Those definitions will never be trapped in a real concept. Time will tell us, probably.

**Senator Wallin:** Thank you.

[*Translation*]

**Senator McIntyre:** Commissioner, I thank you for your presentation and I would like to ask you two questions. First, during your appearances before the House of Commons committee, you made several recommendations concerning the amendments to Bill C-59.

As you mentioned, the main amendment sought to enable the National Security and Intelligence Review Agency to determine its own procedures, and the government adopted it. Naturally, you are pleased with this amendment, which was adopted by the House of Commons.

commettre une infraction de terrorisme ». La nouvelle disposition limite donc le champ d’action; elle ne permet pas de s’attaquer aux réseaux terroristes, à leur capacité de recruter et à bien d’autres choses.

Comment interprétez-vous la disposition proposée? La trouvez-vous plus étroite que la disposition actuelle?

**M. Blais :** Comme vous le savez, les termes « terroriste » et « terrorisme » font l’objet de discussions depuis des dizaines d’années. J’ai participé à titre de législateur et aussi de juge au tout début de la discussion concernant l’interprétation de ces termes, et cette discussion n’est pas terminée. Le terrorisme s’est transformé au fil des années; il s’est répandu dans divers domaines, et le terme a revêtu de nouvelles significations.

En ce qui nous concerne, la terminologie employée dans la loi nous importe peu. En fait, nous ne décidons pas ce que font le SCRS ou le CST. Nous examinons seulement les activités qu’ils ont menées pour déterminer si elles cadrent avec leur mandat ou s’il y a des restrictions imposées par la Charte, par exemple.

**La sénatrice Wallin :** Je sais que ma question ne relève pas précisément de votre mandat. Le changement m’a frappée parce que ces termes sont importants, et la façon dont ils sont interprétés à toutes les étapes du système aussi. Je sais que vous réagissez à autre chose, mais j’aimerais simplement avoir votre avis sur la différence entre « préconise ou fomenté » et « conseille ».

**M. Blais :** Oui, eh bien, c’est difficile pour moi de donner mon avis à ce sujet. Je suis toujours avocat, mais je pense que je vais attendre avant de me prononcer là-dessus.

**La sénatrice Wallin :** Je comprends. Merci.

**M. Blais :** Ces termes évoluent constamment, et ces définitions ne renverront jamais à un concept précis. L’avenir nous le dira, probablement.

**La sénatrice Wallin :** Je vous remercie.

[*Français*]

**Le sénateur McIntyre :** Monsieur le commissaire, je vous remercie de votre présentation et j’aimerais vous poser deux questions. D’abord, lors de vos comparutions devant le comité de la Chambre des communes, vous avez formulé plusieurs recommandations à propos d’amendements au projet de loi C-59.

Comme vous l’avez mentionné, le principal amendement visait à ce que l’Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement puisse déterminer ses propres procédures, et le gouvernement l’a adopté. Naturellement, vous êtes satisfait de cet amendement adopté par la Chambre des communes.

Among your recommendations, are there still one or two that you deem important and that have not yet been followed up on?

**Mr. Blais:** I would say, senator, that I am pragmatic by nature. With around 40 years of experience in the area of national security, I know that we take things one step at a time. We made a certain number of recommendations and we still do not know how the operations are going to unfold. I am satisfied with where we are, and I have no further recommendations to propose.

Establishing our own rules will allow us more flexibility in how we respond. Moreover, we have already contacted all the bodies with which we are going to work. I am saying this because, to a certain extent, it allows me to answer the question indirectly. We have dedicated months of work to set up cooperation mechanisms with them. As you know, it isn't always the regulations that guide us. We have to be able to work very closely with the bodies. I can tell you that our teams have met with representatives of the Privy Council and several other organizations.

I have personally met with several presidents of bodies so that they don't have to be afraid of creating this new "bugbear," if you'll pardon the expression, and they see it instead as a new review body.

We have shown what we do for 30 years now. We have held multiple information sessions to ease concerns about the impact of the adjustments made to the act. We want to ensure that the National Security and Intelligence Review Agency will have free access to the information and operations of the bodies when it is a matter of national security. This is our concern.

I have to say that I am very satisfied with the progress made to date. There is currently what we call in French the "*protocole d'entente*." This is what we are developing with each body to prevent the ones we are reviewing from being uncooperative.

In partnership with the Committee of Parliamentarians, we have developed a "*protocole d'entente*" with them because we do not want to step on anyone's toes. We do not want people to show any resistance. This is why I am saying that we have evolved a lot in the last year, and we are very pleased with that. We currently believe that if the bill is accepted and approved by Parliament, everything will be done with a great deal of flexibility.

Parmi vos recommandations, en reste-t-il une ou deux que vous jugez importantes et qui n'ont pas encore fait l'objet d'un suivi?

**M. Blais :** Je vous dirais, monsieur le sénateur, que je suis d'un naturel pragmatique. Avec une expérience d'environ 40 ans dans le domaine de la sécurité nationale, je sais que nous faisons les choses un pas à la fois. Nous avons formulé un certain nombre de recommandations et nous ne savons pas encore de quelle façon vont se dérouler les opérations. Au point où nous en sommes, je suis satisfait et je n'ai pas d'autres recommandations à proposer.

Le fait d'établir nos propres règles va nous permettre d'assouplir la façon d'intervenir. Par ailleurs, nous avons déjà contacté tous les organismes avec lesquels nous allons travailler. Je le dis parce que, d'une certaine façon, cela me permet de répondre par ricochet à la question. Nous avons consacré des mois de travail à établir des mécanismes de coopération avec eux. Comme vous le savez, ce n'est pas toujours le règlement qui nous guide. Nous devons pouvoir travailler de très près avec les organismes. Je peux vous dire que nos équipes ont rencontré des représentants du Conseil privé et de plusieurs autres organisations.

J'ai rencontré personnellement plusieurs présidents d'organismes dans le but d'éviter qu'ils aient peur de la création de cette nouvelle « bibitte » — excusez l'expression —, et qu'ils la voient plutôt comme un nouvel organisme de surveillance.

Depuis 30 ans, nous montrons ce que nous faisons. Nous avons tenu de multiples séances d'information pour apaiser les inquiétudes liées à l'impact des ajustements apportés à la loi. Nous voulons nous assurer que l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement aura accès librement aux informations et aux opérations des organismes lorsqu'il sera question de sécurité nationale. Voilà notre préoccupation.

Je dois dire qu'à ce jour je suis très satisfait des progrès accomplis. Il existe actuellement ce qu'on appelle en anglais le « *memorandum of understanding* ». C'est ce que nous développons avec chaque organisme afin d'éviter que ceux que nous examinons soient récalcitrants.

En partenariat avec le comité des parlementaires, nous avons développé un « *memorandum of understanding* » avec eux parce que nous ne voulons pas nous marcher sur les pieds. On ne veut pas que des gens manifestent de la résistance. C'est pourquoi je dis que nous avons beaucoup évolué depuis un an, et nous en sommes très satisfaits. Actuellement, nous croyons que si le projet de loi est accepté et approuvé par le Parlement, tout cela va se faire avec beaucoup de souplesse.

**Senator McIntyre:** In your speech, you spoke of our committee's mandate. I understand that it is broken down into three main responsibilities. One of them is to investigate complaints about CSIS' activities and security clearance denials.

Since you have held the position of chair, has your committee had to investigate certain complaints or denials? If so, are you able to tell us which ones?

**Mr. Blais:** First, when we are talking about investigations, these are general investigations. We draw up a plan, because we are the ones who decide which CSIS activities we are going to investigate. The second aspect of our mandate is the complaints involving the behaviour of CSIS employees or security clearances. This is a broad area, and I will exercise caution so as to not misspeak.

It may involve Canadians who have been denied a security clearance, or even foreigners who have had a security problem with Canada. I cannot tell you exactly how many complaints we receive. However, our annual report always mentions this.

We find ourselves in a strange situation, because, on the one hand, people don't want this information to be known in general. That is why the act provided for this information to stay confidential. On the other hand, others would benefit from having this information made public and do not want it to be confidential. In any case, the legislation stipulates that this information must remain confidential, and we cannot reveal the content.

**Senator McIntyre:** In other words, you are walking the line between transparency and confidentiality.

**Mr. Blais:** Yes, and confidentiality is the law. The legislation stipulates that hearings must be held in camera and currently, some court decisions are dealing with the scope of confidentiality. If an issue is not settled before the committee, if we propose a recommendation and people are not satisfied, they can appear before the federal court and apply for judicial review.

The committee's traditional position is that information must remain confidential, and that is what the legislation stipulates. However, there are other points of view that are now being heard, including that of the court, which does not entirely share my opinion. There are ongoing proceedings before the court and I cannot comment any further.

As you can see, I am jumping through hoops here. I cannot tell you anymore about it, or I am likely to get a slap on the wrist from my general counsel. You understand, right?

**Le sénateur McIntyre :** Dans votre allocution, vous avez parlé du mandat de votre comité. Je comprends qu'il se décline en trois principales responsabilités. L'une d'elles est d'enquêter sur les plaintes concernant les activités du SCRS et sur les refus d'habilitation de sécurité.

Depuis que vous occupez le poste de président, votre comité a-t-il dû faire enquête sur certaines plaintes ou certains refus? Si oui, êtes-vous en mesure de nous dire lesquels?

**M. Blais :** Dans un premier temps, lorsque nous parlons de recherches, il s'agit de recherches générales. Nous établissons un plan, car c'est nous qui décidons sur quelles activités du SCRS nous allons enquêter. Le deuxième aspect de notre mandat, ce sont les plaintes qui concernent le comportement d'employés du SCRS ou les habilitations de sécurité. C'est un vaste domaine et je ferai preuve de prudence pour ne pas laisser échapper de phrases malencontreuses.

Il peut s'agir de Canadiens à qui on refuse une habilitation de sécurité, ou encore d'étrangers qui ont un problème de sécurité avec le Canada. Je ne peux pas vous dire précisément combien de plaintes nous recevons. Toutefois, notre rapport annuel en fait toujours état.

Nous nous trouvons dans une drôle de situation, car, d'une part, les gens ne veulent pas que ces informations soient connues en général. C'est la raison pour laquelle la loi a prévu que cette information demeure confidentielle. D'autre part, certains auraient intérêt à ce que l'information soit rendue publique et ne souhaitent pas qu'elle soit confidentielle. Quoi qu'il en soit, la loi stipule que cette information doit demeurer confidentielle, et nous ne pouvons pas en dévoiler la teneur.

**Le sénateur McIntyre :** Autrement dit, vous naviguez entre transparence et confidentialité.

**M. Blais :** Oui, et la confidentialité, c'est la loi. La loi stipule que les audiences doivent se tenir à huis clos et, actuellement, certaines décisions de la cour traitent de la portée de la confidentialité. Si une question n'est pas réglée devant le comité, si nous proposons une recommandation et que les gens ne sont pas satisfaits, ils peuvent se présenter devant la Cour fédérale et demander une révision judiciaire.

La position traditionnelle du comité, c'est que l'information doit demeurer confidentielle, et c'est ce que stipule la loi. Par contre, il y a d'autres points de vue qui se font entendre à l'heure actuelle, dont celui du tribunal qui ne partage pas tout à fait mon opinion. Il y a des procédures devant le tribunal actuellement et je ne peux pas commenter davantage.

Comme vous voyez, je fais de la gymnastique. Je ne peux pas vous en dire davantage, au risque de me faire taper sur les doigts par mon avocat général. Vous comprenez?

**Senator McIntyre:** I understand the mental hoops you are jumping through. Thank you.

**Ms. Bowers:** If you will allow me, I would like to give a concrete example of what we do with one of the recommendations originally made for the other part. The chair explained to you the protocols that we had put in place.

One of our suggestions at the time involved the RCMP, and since then, I can tell you that we have had several meetings with the RCMP External Review Committee. We have been able to resolve internally, through protocols and meetings, what we had put forward as legislative amendments at the time, and we are pleased to have found other means to do so.

[English]

**Senator Richards:** Thank you. You kindly answered my question when you answered Senator Wallin.

Accountability after the fact is what you do, but does this still cause problems? Do people feel that their hands are tied or this oversight ties them in any way? The fluidity of any situation could cause them to do things that might not seem proper during an accountability review but might at the time be extremely relevant. How do you deal with that?

**Mr. Blais:** Accountability exists outside the time —

**Senator Richards:** Yes, I realize that.

**Mr. Blais:** The question is more about when we enter into CSIS's premises to look into their business.

We all understand, I think — and you probably do, as well — that it would be counterproductive for our organization to enter CSIS's premises and say, "We want to look into what you did today and what you are doing in such and such a situation." This is very critical sometimes. Their operations are — I can't enter into details on that, but as you imagine, they are looking at people who could be a threat to national security. There are also threat-reduction measures that are in place.

By the way, in our reports, we comment on that. We look at what they have done, but we can't really look into what they do. Mr. Plouffe explained a little bit about that. He mentioned precisely that. He is making decisions before and even within their operations. We cannot, and the mandate is not there.

**Le sénateur McIntyre :** J'ai bien compris votre gymnastique intellectuelle. Merci.

**Mme Bowers :** Si vous me le permettez, j'aimerais vous donner un exemple concret de ce que nous faisons avec une des modifications préconisées à l'origine à l'autre endroit. Le président vous a expliqué les protocoles que nous avons mis en place.

Une de nos suggestions à l'époque concernait la GRC et, depuis ce temps, je peux vous dire que nous avons tenu plusieurs rencontres avec le comité externe d'examen de la GRC. Nous avons pu régler de façon interne, par des protocoles et des rencontres, ce que nous avons préconisé comme modifications législatives à l'époque, et nous sommes satisfaits d'avoir trouvé d'autres moyens de le faire.

[Traduction]

**Le sénateur Richards :** Merci. Vous avez répondu à ma question en répondant à la sénatrice Wallin.

Vous faites de la reddition de comptes après coup, mais cela cause-t-il tout de même des problèmes? Les gens sentent-ils qu'ils ont les mains liées ou trouvent-ils la surveillance contraignante? La fluidité de toute situation pourrait leur faire prendre des mesures qui sont parfaitement pertinentes au moment des faits, mais qui ne semblent pas appropriées durant un examen de reddition de comptes. Comment gérez-vous cela?

**M. Blais :** La reddition de comptes est intemporelle...

**Le sénateur Richards :** Oui, je comprends cela.

**M. Blais :** La question concerne plutôt le moment où nous entrons dans les bureaux du SCRS pour examiner ses activités.

Nous comprenons tous — vous le comprenez probablement aussi — qu'il serait contre-productif pour notre organisation d'entrer dans les bureaux du SCRS et de dire : « Nous voulons examiner ce que vous avez fait aujourd'hui et les mesures que vous prenez par rapport à telle ou telle situation. » Le travail du SCRS est parfois très critique. Ses activités sont... Je ne peux pas donner de détails là-dessus, mais comme vous pouvez l'imaginer, il enquête sur des gens qui pourraient représenter une menace à la sécurité nationale. Des mesures de réduction de la menace sont aussi en place.

Soit dit en passant, nous incluons des observations à ce sujet dans nos rapports. Nous pouvons examiner ce que le SCRS a fait par le passé, mais pas vraiment ce qu'il fait en ce moment. M. Plouffe vous a donné quelques explications précisément là-dessus. Il prend des décisions avant et même pendant que le SCRS mène ses activités. Nous n'en avons ni le pouvoir ni le mandat.

What I tried to be over the years — I believe that we should be the more relevant. We can and be closer to their operations. We try to report earlier. Before we were too late in reporting. After the election, for example, we made a report in February or March about the year before. We were close to the end of a year when we did the report for the year. It was a year late. I said we cannot do that. So we changed a little bit and now we report a few months after, which gives Canadians and all of you a better understanding of what happened.

You should also note that, when we make our recommendations and our report to Parliament, we mention our recommendations and we mention how government reacted to it. You will notice, if you look into our reports, that the reactions were positive most of the time. We established a review of all those as well. It is one thing when CSIS says we agree with that and we will do this and we will correct this and that. Well, we also have a mechanism to review that. To say, by the way, you said last year that you were going to look into that. Well, we are going to look again to remind you that you should look at this. Sometimes it is complicated.

The metadata situation, that you all remember, a couple of years ago — we are the ones who raised the point that some metadata were kept by the service without authorization. It raised many issues with the federal court, and don't want to enter into all those details, but to say that it was important to report. The minister gave us the mandate to clean it up somehow. Clean up the area to make sure that, in the future, that metadata will be taken pursuant to the law and pursuant to the respect of their legal obligations with Canadians.

This is the best we can do, but I cannot say that there are some bad reactions to the fact that we are not an oversight.

[*Translation*]

We don't bother them.

[*English*]

**Ms. Bowers:** I think that's very true. I would like to jump in to add something to what the chair is saying. We track these recommendations, but it is also important to note that our recommendations and findings are non-binding. The service can disagree if it chooses to do so. As the chair mentioned, we have in our annual reports a section where they can comment on the recommendations, how they will implement them, if they implement them and so forth. They have that opportunity. That

Ce que j'ai essayé d'être au fil des années... Je crois que nous devrions être plus pertinents. Nous pouvons être plus près de leurs activités. Nous essayons de faire rapport plus tôt. Avant, nos rapports venaient trop tard. Après les élections, par exemple, nous avons produit un rapport en février ou mars au sujet de l'année précédente. Nous avons produit un rapport à la fin de l'exercice suivant l'exercice couvert par le rapport. C'était une année trop tard. J'ai dit que nous ne pouvions pas faire cela, et nous avons changé un peu, ce qui fait que nous produisons notre rapport quelques mois plus tard seulement. Cela donne aux Canadiens et à vous tous une meilleure compréhension de ce qui s'est passé.

Il convient également de noter que, quand nous faisons nos recommandations et notre rapport au Parlement, nous mentionnons nos recommandations ainsi que la façon dont le gouvernement y a réagi. Vous remarquerez, si vous regardez nos rapports, que les réactions ont été positives la plupart du temps. Nous avons établi un examen de tout cela également. C'est une chose pour le SCRS de dire que oui, ils sont d'accord et vont faire telle ou telle chose, et corriger telle ou telle chose. Eh bien, nous avons également un mécanisme pour examiner cela. Nous pouvons alors leur dire qu'en passant, vous avez dit l'année dernière que vous alliez vous pencher sur telle ou telle chose, alors nous allons y revenir afin de vous le rappeler. C'est parfois compliqué.

L'affaire des métadonnées qui s'est produite il y a quelques années et dont vous vous souvenez tous... C'est nous qui avons signalé que le service conservait certaines métadonnées sans autorisation. Cela a donné lieu à plusieurs requêtes à la Cour fédérale, et je ne veux pas entrer dans tous ces détails. Il suffit de dire qu'il était important d'en faire rapport. Le ministre nous a donné comme mandat de faire un ménage dans cela, afin de veiller à ce qu'à l'avenir, ces métadonnées soient saisies conformément à la loi et dans le respect de leurs obligations légales envers les Canadiens.

C'est le mieux que nous puissions faire, mais je ne peux pas dire qu'il y ait de réactions négatives au fait que nous ne fassions pas de surveillance comme telle.

[*Français*]

On ne les dérange pas.

[*Traduction*]

**Mme Bowers :** Je crois que c'est très vrai. J'aimerais ajouter quelque chose à ce que le président dit. Nous faisons le suivi de ces recommandations, mais il est aussi important de noter que nos recommandations et nos conclusions ne sont pas exécutoires. Le service peut ne pas être d'accord. Comme notre président l'a dit, nous avons dans nos rapports annuels une partie réservée à leurs commentaires sur les recommandations, à la façon dont ils vont les mettre en œuvre s'ils décident de les mettre en œuvre et

will continue under NSIRA. The recommendations that they make are non-binding as well.

[*Translation*]

**Senator Pratte:** Mr. Blais, I have a very brief question. Earlier in your presentation, you spoke of the difference between review and oversight, which seems obvious to you. I would be interested in you briefly explaining the difference between the two, and why it is important to give the correct name to the committee or body, which would be a review body, and not an oversight body.

**Mr. Blais:** The term “review” assumes that we are reviewing after the fact, because oversight really gives the impression that the event is ongoing and is happening at the same time. This is the right word, and I will be careful with you, given your literary past. We are talking about contemporary events, whereas for us, our work doesn’t start when the event occurs. That might give the impression to French speakers that we are talking about contemporary events, which is not the case, and we could be blamed for not acting more quickly. It is not up to us to provide oversight, but rather to conduct a review after the fact. It is difficult to find the right word. Reviews are done afterward.

[*English*]

In English, it’s very clear that it’s “review.”

[*Translation*]

In French, it is not so clear. I imagine that the linguists had some trouble, because they didn’t correct it.

**Senator Pratte:** Have you addressed this issue with the government? The simplest way to make this change would be to have the government do it itself.

**Mr. Blais:** Yes, I wrote to the minister, but I don’t know if that will do it. The Deputy Minister of Justice might examine the issue with the linguists. It is rather a language issue. I am a little embarrassed to bring it up, but since I have written over 2,000 decisions in my life, I have paid attention and I have written them in English and in French. I always tried to find the right word, because in my tradition as a legal scholar, words mean something.

Your colleague Senator Wallin pointed out that a word may be important when it comes to terrorism. It’s the same thing here. Perhaps we’ll spend another 30 years thinking that it’s not the right word, but I thought it was the right time to mention it.

ainsi de suite. Ils ont cette possibilité. Cela ne va pas changer avec l’Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignements. Leurs recommandations ne seront pas exécutoires non plus.

[*Français*]

**Le sénateur Pratte :** Monsieur Blais, j’ai une très courte question. Vous avez parlé plus tôt dans votre présentation de la différence entre l’examen et la surveillance, qui vous paraît évidente. Je trouverais intéressant que vous expliquiez brièvement la différence entre les deux, et pourquoi il est important de donner le bon nom au comité ou à l’organisme, qui serait un organisme d’examen, et non un organisme de surveillance.

**M. Blais :** Le terme « examen » suppose qu’on examine après le fait, parce que la surveillance donne vraiment l’impression que l’événement est contemporain et se produit en même temps. C’est le bon mot, et je vais faire attention avec vous, compte tenu de votre passé littéraire. On parle de faits contemporains, alors que nous, notre travail n’est pas effectué au moment où se produit l’événement. Cela pourrait donner l’impression aux gens de langue française qu’on parle de faits contemporains, alors que ce n’est pas le cas, et on pourrait nous reprocher de ne pas avoir agi plus rapidement. Or, ce n’est pas à nous d’exercer une surveillance, mais plutôt de procéder à un examen après les faits. C’est difficile de trouver le bon mot. Une revue, cela se fait après.

[*Traduction*]

Le terme anglais « review » est très clair.

[*Français*]

En français, ce n’est pas aussi clair. J’imagine que les linguistes ont eu de la difficulté, parce qu’ils ne l’ont pas corrigé.

**Le sénateur Pratte :** Avez-vous abordé cette question avec le gouvernement? La façon la plus simple de faire ce changement serait que le gouvernement le fasse lui-même.

**M. Blais :** Oui, j’ai écrit au ministre, mais je ne sais pas si cela se fera. La sous-ministre de la Justice pourrait examiner la question avec les linguistes. C’est plutôt une question linguistique. Je suis un peu gêné de la soulever, mais, comme j’ai écrit plus de 2 000 jugements dans ma vie, j’ai fait attention et je les ai écrits en anglais et en français. Je tentais toujours de trouver le bon mot, car, dans ma tradition de juriste, un mot veut dire quelque chose.

Votre collègue, la sénatrice Wallin, a souligné qu’un mot peut être important lorsqu’il s’agit de terrorisme. C’est la même chose ici. On passera peut-être encore 30 ans à croire que ce n’est pas le bon mot, mais je trouvais que c’était le bon moment pour le mentionner.

**Senator Pratte:** Thank you.

**Senator McIntyre:** I completely agree with you about the wording in French “*office d’examen*.” I have been chair of the New Brunswick Review Board for 25 years, which is subject to section 672 of the Criminal Code. In English, we call it the “review board,” so you are absolutely right.

**Mr. Blais:** Finally, I have moral support.

**Ms. Bowers:** From New Brunswick in particular.

**Mr. Blais:** I acknowledge New Brunswick.

**Senator McIntyre:** I support you in this matter.

[English]

**Senator Oh:** Thank you, panel, for being here. You mentioned that you only worked 90 days a year, earlier.

**Mr. Blais:** I didn’t count them, because —

**Senator Oh:** You told me just now when I asked you.

**Ms. Bowers:** He is always working.

**Mr. Blais:** I work in my office over 50 days a year, but I’m on the phone and, as a lawyer, as you know, we work when we are on the phone.

**Senator Oh:** So my question is, how many CSIS and CSE reviews or complaints do you do in a year?

**Mr. Blais:** Right now we do reviews only from CSIS. We don’t do the CSE yet. We will do that if the bill is passed. We will review the Canadian Security Establishment and the 19 other organizations. Right now we are reviewing CSIS.

We have around 15 reviews per year. Sometimes we have a review that goes over more than a year. This is under supervision by Mr. Darryl Hirsch. He is the director of research. We have teams made of researchers and lawyers. Lawyers are a little new, but given the complexity of the operations of CSIS, we have added a lawyer to each team of researchers to make sure that the review will be well done and will comply with the legislation. It is around 15. Sometimes we go over a year and we bring new reviews.

**Senator Oh:** Do you also take complaints from outside?

**Le sénateur Pratte :** Merci.

**Le sénateur McIntyre :** Je suis tout à fait d’accord avec vous en ce qui concerne le libellé « office d’examen ». Pendant 25 ans, j’ai été président de la Commission d’examen du Nouveau-Brunswick, qui relève de l’article 672 du Code criminel. En anglais, on l’appelle *review board*, donc vous avez tout à fait raison.

**M. Blais :** Enfin, j’ai un soutien moral.

**Mme Bowers :** Du Nouveau-Brunswick, notamment.

**M. Blais :** Je reconnais le Nouveau-Brunswick.

**Le sénateur McIntyre :** Je vous appuie à ce chapitre.

[Traduction]

**Le sénateur Oh :** Je remercie nos témoins de leur présence. Vous avez mentionné précédemment que vous ne travaillez que 90 jours par année.

**M. Blais :** Je n’en ai pas fait le compte, parce que...

**Le sénateur Oh :** Vous venez de me le dire, quand je vous l’ai demandé.

**Mme Bowers :** Il travaille tout le temps.

**M. Blais :** Je travaille dans mon bureau plus de 50 jours par année, mais, en tant qu’avocat, je suis au téléphone, et comme vous le savez, nous travaillons quand nous sommes au téléphone.

**Le sénateur Oh :** Ce que je veux savoir, c’est le nombre d’examens que vous réalisez, ou le nombre de plaintes que vous traitez concernant le SCRS et le CSTC.

**M. Blais :** En ce moment, nos examens sont liés uniquement au SCRS. Nous ne faisons pas encore le CSTC. Nous le ferons si le projet de loi est adopté. Nous allons alors faire des examens du Centre de la sécurité des télécommunications et des 19 autres organisations. En ce moment, c’est le SCRS.

Nous faisons environ 15 examens par année. Il arrive qu’un examen s’étale sur plus d’un an. C’est M. Darryl Hirsch qui assure la supervision de cela. Il est le directeur de la recherche. Nous avons des équipes composées de chercheurs et d’avocats. Les avocats sont relativement nouveaux, mais compte tenu de la complexité des opérations du SCRS, nous avons ajouté un avocat à chaque équipe de chercheurs pour nous assurer que l’examen est bien fait et conforme à la loi. Il y en a environ 15. Il arrive que nous dépassions une année et que nous entreprenions de nouveaux examens.

**Le sénateur Oh :** Prenez-vous aussi des plaintes qui viennent de l’extérieur?

**Mr. Blais:** Yes, we have complaints also. We have around 20 complaints a year. We have even more than that, but some are excluded because —

**Ms. Bowers:** Because we have not determined jurisdiction.

**Mr. Blais:** We have a first step, which is whether we have jurisdiction to hear the complaint. Sometimes it is frivolous or sometimes there is another area.

If it is a labour issue, for example, an employee who has a problem, it has to be set first at the labour review board that you have at the federal level. Sometimes people are mixed up, or they will bring complaints to different boards. We also have to review that to make a decision. It takes time even to say that we don't have the jurisdiction. We have around 15 or 20 every year. The four other members and I have to sit down as a little judge to make those recommendations.

**Senator Oh:** Do you have any concern that Bill C-59 will weaken our Canadian law on intelligence and your operations?

**Mr. Blais:** No, I would say the opposite, because it will help us to be more comprehensive. As I mentioned, we will not work in a silo. We will be able to follow the thread, if there is a problem. For example, there could be a complaint from someone who has a problem with immigration. It will begin as a problem with CBSA. He could have a problem with the RCMP and the service because it is related to national security. Before, we could not look into the matter. We looked into the matter of CSIS, but as soon as a CBSA employee was involved, we could not look at or comment on that.

Sometimes we had a little bit of access to it, but it would be outside our mandate to make a recommendation regarding another agency. We would be told that we would be outside our jurisdiction.

**Senator Oh:** Thank you very much. Now I know who to come to. Thank you, chair.

**The Chair:** Senators, I think that completes our questions.

Mr. Blais and your colleagues, we thank you very much for joining us today. It has been a very good hour, and we are very appreciative of your contribution to the committee.

(The committee adjourned.)

**M. Blais :** Oui, nous recevons également des plaintes. Nous avons environ 20 plaintes par année. Nous en avons plus que cela, mais certaines sont exclues parce que...

**Mme Bowers :** Parce que notre compétence n'a pas été établie.

**M. Blais :** En guise de première étape, nous devons déterminer si nous avons compétence pour entendre la plainte. Il arrive que la plainte soit frivole ou qu'elle relève d'un autre secteur.

Si c'est un problème de relations de travail — par exemple, un employé qui a un problème —, il faut d'abord que cela passe par le comité d'examen des relations du travail qu'il y a au fédéral. Il arrive que les gens soient mêlés et qu'ils ne soumettent pas leur plainte au bon endroit. Nous devons aussi regarder cela afin de rendre une décision. Il faut du temps même pour simplement dire que nous n'avons pas compétence. Nous en avons 15 à 20 chaque année. Les quatre autres membres et moi devons nous réunir pour examiner les cas et faire des recommandations.

**Le sénateur Oh :** Craignez-vous que le projet de loi C-59 affaiblisse notre loi sur le renseignement et vos opérations?

**M. Blais :** Je dirais plutôt le contraire, parce que cela va nous aider à faire un travail plus complet. Comme je l'ai mentionné, nous ne travaillerons pas en vase clos. Nous serons en mesure de suivre les pistes, en cas de problème. Par exemple, dans le cas d'une plainte venant d'une personne ayant un problème avec l'immigration, le problème va venir initialement de l'Agence des services frontaliers du Canada. Le plaignant pourrait avoir un problème avec la GRC et avec le service parce que c'est lié à la sécurité nationale. Avant, nous ne pouvions pas nous pencher sur cela. Nous regardions la situation relative au SCRS, mais s'il était question de l'intervention d'un employé de l'ASFC, nous ne pouvions pas examiner cela et faire des observations à ce sujet.

Il arrivait parfois que nous ayons un peu accès à cela, mais faire des recommandations sur une autre agence ne faisait pas partie de notre mandat. On nous disait que cela ne relevait pas de notre compétence.

**Le sénateur Oh :** Merci beaucoup. Maintenant, je sais à qui m'adresser. Merci, monsieur le président.

**La présidente :** Mesdames et messieurs les sénateurs, je crois que c'est tout pour nos questions.

Je vous remercie beaucoup d'avoir été là aujourd'hui, monsieur Blais et vos collègues. C'est une heure qui a été très bien utilisée, et nous vous savons gré de votre contribution aux travaux du comité.

(La séance est levée.)

WITNESSES

**Monday, April 29, 2019**

*Office of the Privacy Commissioner of Canada:*

Daniel Therrien, Privacy Commissioner of Canada;

Kate Wilson, Legal Counsel, Legal Services Directorate.

*As an individual:*

Leah West, Lecturer (incoming), Norman Patterson School of International Affairs, Carleton University.

*Canadian Civil Liberties Association:*

Brenda McPhail, Director, Privacy, Technology and Surveillance Program;

Cara Zwibel, Director, Fundamental Freedoms Program.

*As individuals:*

Errol Mendes, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa;

Craig Forcese, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa;

Michael Nesbitt, Professor, Faculty of Law, University of Calgary.

*Centre for Israel and Jewish Affairs:*

Shimon Fogel, Chief Executive Officer.

*B'Nai Brith Canada:*

Michael Mostyn, Chief Executive Officer;

Steven G. Slimovitch, National Legal Counsel.

*As individuals:*

Wesley Wark, Visiting Professor, Graduate School of Public and International Affairs, University of Ottawa;

The Honourable Hugh D. Segal, Principal, Massey College, University of Toronto and Chair, NATO Association of Canada.

**Thursday, May 2, 2019**

*Office of the Communications Security Establishment Commissioner:*

The Honourable Jean-Pierre Plouffe, Commissioner;

Guylaine A. Dansereau, Executive Director;

Gérard Normand, Special Legal Advisor.

*Security Intelligence Review Committee:*

The Honourable Pierre Blais, P.C., Chair;

Chantelle Bowers, Acting Executive Director;

Darryl Hirsch, Director of Research.

TÉMOINS

**Le lundi 29 avril 2019**

*Commissariat à la protection de la vie privée du Canada :*

Daniel Therrien, commissaire à la protection de la vie privée du Canada;

Kate Wilson, conseillère juridique, Direction des services juridiques.

*  titre personnel :*

Leah West, chargée de cours, Norman Patterson School of International Affairs, Université Carleton.

*Association canadienne des libertés civiles :*

Brenda McPhail, directrice, Programme sur la protection de la vie privée, la technologie et la surveillance;

Cara Zwibel, directrice, Programme des libertés fondamentales.

*  titre personnel :*

Errol Mendes, professeur, faculté de droit, Université d'Ottawa;

Craig Forcese, professeur, faculté de droit, Université d'Ottawa;

Michael Nesbitt, professeur, faculté de droit, Université de Calgary.

*Centre consultatif des relations juives et israéliennes :*

Shimon Fogel, chef de la direction.

*B'Nai Brith Canada :*

Michael Mostyn, chef de la direction;

Steven G. Slimovitch, conseiller juridique national.

*  titre personnel :*

Wesley Wark, professeur invité,  cole supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa;

L'honorable Hugh D. Segal, directeur, Massey College, Université de Toronto, et président, Association canadienne pour l'OTAN.

**Le jeudi 2 mai 2019**

*Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications :*

L'honorable Jean-Pierre Plouffe, commissaire;

Guylaine A. Dansereau, directrice exécutive;

Gérard Normand, conseiller juridique spécial.

*Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité :*

L'honorable Pierre Blais, C.P., président;

Chantelle Bowers, directrice exécutive par intérim;

Darryl Hirsch, directeur de la recherche.