SENATE SÉNAT

CANADA

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

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

# NATIONAL SECURITY AND DEFENCE

*Chair:*
The Honourable GWEN BONIFACE

Monday, May 13, 2019
Wednesday, May 15, 2019

Issue No. 43

*Sixth (final) meeting:*

Bill C-59, An Act respecting national security matters

*and*

*First meeting:*

Bill C-77, An Act to amend the National Defence Act and to make related and consequential amendments to other Acts

INCLUDING:
THE TWENTY-SECOND REPORT
(Bill C-59, An Act respecting national security matters)

WITNESSES:
(*See back cover*)

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

*Délibérations du Comité sénatorial permanent de la*

# SÉCURITÉ NATIONALE ET DE LA DÉFENSE

*Présidente :*
L'honorable GWEN BONIFACE

Le lundi 13 mai 2019
Le mercredi 15 mai 2019

Fascicule nº 43

*Sixième (dernière) réunion :*

Projet de loi C-59, Loi concernant des questions de sécurité nationale

*et*

*Première réunion :*

Projet de loi C-77, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois

INCLUANT :
LE VINGT-DEUXIÈME RAPPORT
(Projet de loi C-59, Loi concernant des questions de sécurité nationale)

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

54780-54791

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
Busson
* Day
(or Mercer)
Gold
Griffin
* Harder, P.C.
(or Bellemare)
(or Mitchell)
McIntyre
McPhedran
Oh
Plett
Pratte
Richards
* Smith
(or Martin)
* Woo
(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 Busson replaced the Honourable Senator Boehm (*May 14, 2019*).

The Honourable Senator Plett replaced the Honourable Senator Frum (*May 13, 2019*).

The Honourable Senator Frum replaced the Honourable Senator Plett (*May 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
Busson
* Day
(ou Mercer)
Gold
Griffin
* Harder, C.P.
(ou Bellemare)
(ou Mitchell)
McIntyre
McPhedran
Oh
Plett
Pratte
Richards
* Smith
(ou Martin)
* Woo
(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 sénatrice Busson a remplacé l'honorable sénateur Boehm (*le 14 mai 2019*).

L'honorable sénateur Plett a remplacé l'honorable sénatrice Frum (*le 13 mai 2019*).

L'honorable sénatrice Frum a remplacé l'honorable sénateur Plett (*le 10 mai 2019*).

Published by the Senate of Canada
Available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada
Disponible sur internet : http://www.parl.gc.ca

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, April 30, 2019:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Gold, seconded by the Honourable Senator Omidvar, for the second reading of Bill C-77, An Act to amend the National Defence Act and to make related and consequential amendments to other Acts.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Gold moved, seconded by the Honourable Senator Omidvar, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on National Security and Defence.

The question being put on the motion, it was adopted.

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 30 avril 2019 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Gold, appuyée par l'honorable sénatrice Omidvar, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-77, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Gold propose, appuyé par l'honorable sénatrice Omidvar, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat intérimaire,*

Richard Denis

*Interim Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, May 13, 2019
(79)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Security and Defence met this day at 1:03 p.m., in room W110, 1 Wellington Street, the chair, the Honourable Gwen Boniface, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Boehm, Boisvenu, Boniface, Dagenais, Frum, Gold, Griffin, McIntyre, McPhedran, Oh and Pratte (11).

*In attendance:* Ariel Shapiro and Christina Yeung, Anaslysts, 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 consideration 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:*

*Justice Canada:*

Doug Breithaupt, Director and General Counsel, Criminal Law Policy Section.

*Canadian Security Intelligence Service:*

Tricia Geddes, Assistant Director, Policy and Strategic Partnerships.

*Communications Security Establishment:*

Scott Millar, Deputy Chief, Policy and Communications.

*Public Safety Canada:*

John Davies, Director General, National Security Policy;

Sophie Beecher, Director of Intelligence Policy, National Security Policy Directorate.

The chair made a statement.

The officials were invited to remain at the table and, from time to time, answer questions.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-59, An Act respecting national security matters.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that the preamble stand postponed.

It was agreed that clause 1, which contains the short title, stand postponed.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 13 mai 2019
(79)

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense se réunit aujourd'hui, à 13 h 03, dans la pièce W110 du 1, rue Wellington sous la présidence de l'honorable Gwen Boniface (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Boehm, Boisvenu, Boniface, Dagenais, Frum, Gold, Griffin, McIntyre, McPhedran, Oh et Pratte (11).

*Également présents :* Ariel Shapiro et Christina Yeung, 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 nº 40 des délibérations du comité.*)

*TÉMOINS :*

*Justice Canada :*

Doug Breithaupt, directeur et avocat général, Section de la politique en matière de droit pénal.

*Service canadien du renseignement de sécurité :*

Tricia Geddes, directrice adjointe, Politiques et partenariats.

*Centre de la sécurité des télécommunications :*

Scott Millar, chef adjoint, Politique et communications.

*Sécurité publique Canada :*

John Davies, directeur général, Politiques de la sécurité nationale;

Sophie Beecher, directrice de la politique du renseignement, Direction générale des politiques de la sécurité nationale.

La présidente prend la parole.

Les hauts fonctionnaires sont invités à demeurer à la table et à répondre de temps en temps à des questions.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-59, Loi concernant des questions de sécurité nationale.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu de reporter l'étude du préambule.

Il est convenu de reporter l'étude de l'article 1, qui contient le titre abrégé.

It was agreed with leave that the clauses be grouped according to the parts of the bill and their divisions as described in the table of provisions of Bill C-59.

It was agreed that part 1, which contains clauses 2 to 49, carry.

It was agreed that part 1.1, which contains clauses 49.1 and 49.2, carry.

The chair asked whether part 2, which contains clauses 50 to 75, shall carry.

After debate, the Honourable Senator Dagenais moved:

That Bill C-59 be amended in clause 50, on page 51, by replacing line 31 with the following:

"lawful.".

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was negatived on the following vote:

YEAS

The Honourable Senators

Boisvenu, Dagenais, Frum, McIntyre, Oh — 5

NAYS

The Honourable Senators

Boniface, Boehm, Gold, Griffin, McPhedran, Pratte — 6

ABSTENTIONS

The Honourable Senators

NIL

The Honourable Senator McPhedran moved that Bill C-59 be amended in clause 50, on page 50, by adding the following after line 29:

"**12.1** In conducting a review referred to in paragraph 12(a), the Commissioner may request information and documentation that are relevant to the review from any person who is able to provide such information or documentation if it is necessary to do so in order to determine whether the conclusions on the basis of which the authorization in question was issued are reasonable.".

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was negatived.

The Honourable Senator McPhedran moved that Bill C-59 be amended in clause 50, on page 50, by adding the following after line 35:

"**13.1** If the Commissioner determines that the conclusions referred to in section 13 are not reasonable in respect of an authorization but would be reasonable if a specific condition were added to that authorization, the Commissioner may

Il est convenu, avec le consentement des membres du comité, que le comité puisse grouper les articles selon les parties et leurs sections mentionnées dans la table analytique du projet de loi C-59.

Il est convenu d'adopter la partie 1, qui contient les articles 2 à 49.

Il est convenu d'adopter la partie 1.1, qui contient les articles 49.1 et 49.2.

La présidente demande si la partie 2, qui contient les articles 50 à 75, est adoptée.

Après débat, l'honorable sénateur Dagenais propose :

Que le projet de loi C-59 soit modifié, à l'article 50, à la page 51, par substitution, à la ligne 32, de ce qui suit :

« sions sont licites. ».

Après débat, la motion d'amendement, mise aux voix, est rejetée par le vote suivant :

POUR

Les honorables sénateurs

Boisvenu, Dagenais, Frum, McIntyre, Oh — 5

CONTRE

Les honorables sénateurs

Boniface, Boehm, Gold, Griffin, McPhedran, Pratte — 6

ABSTENTIONS

Les honorables sénateurs

AUCUN

L'honorable sénatrice McPhedran propose que le projet de loi C-59 soit modifié, à l'article 50, à la page 50, par adjonction après la ligne 30, de ce qui suit :

« 12.1 En procédant à l'examen visé à l'alinéa 12a), le commissaire peut demander des renseignements et des documents pertinents à toute personne en mesure de les fournir si ces renseignements et documents sont nécessaires pour déterminer si les conclusions sur lesquelles reposent l'autorisation accordée sont raisonnables. ».

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est rejeté.

L'honorable sénatrice McPhedran propose que le projet de loi C-59 soit modifié, à l'article 50, à la page 50, par adjonction après la ligne 35, de ce qui suit :

« **13.1** Lorsque le commissaire détermine que les conclusions visées à l'article 13 sur lesquelles repose l'autorisation ne sont pas raisonnables, mais qu'elles le seraient si une condition précise était ajoutée à l'autorisation, le commissaire peut :

**(a)** refer the matter back to the appropriate minister for reconsideration; and

**(b)** provide that minister with a description of the condition that would have to be added to the authorization in order to make the conclusions reasonable."

At 1:44 p.m., the committee suspended.

At 1:50 p.m., the committee resumed.

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was adopted on the following vote.

YEAS

The Honourable Senators

Boisvenu, Dagenais, Frum, Griffin, McIntyre, McPhedran, Oh — 7

NAYS

The Honourable Senators

Boniface, Boehm, Gold, Pratte — 4

ABSTENTIONS

The Honourable Senators

NIL

It was agreed that part 2, which contains clause 50, as amended and clauses 51 to 75, carry, on division.

The chair asked whether part 3, which contains clauses 76 to 91 shall carry.

The Honourable Senator Boisvenu moved that Bill C-59 be amended in clause 76,

(a) on page 69, by replacing line 14 with the following:

"tion issued under section 29 or 30.";

(b) on page 73,

(i) by replacing line 26 with the following:

"**29** The Minister may issue a Defensive Cyber Opera-", and

(ii) by replacing line 33 to 35 with the following:

"**30** The Minister may issue an Active Cyber Opera-";

(c) on page 74,

(i) by deleting lines 6 to 12,

(ii) by replacing line 14 with the following:

"tion issued under section 29 or 30 may authorize", and

(iii) by replacing line 30 with the following:

"tion issued under section 29 or 30, the Estab-";

(d) on page 75,

(i) by replacing line 2 with the following:

**a)** renvoyer la question au ministre compétent pour réexamen;

**b)** fournir à ce ministre une description de la condition à ajouter à l'autorisation pour rendre ces conclusions raisonnables. »

À 13 h 44, la séance est suspendue.

À 13 h 50, la séance reprend.

Après débat, la motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée par le vote suivant :

POUR

Les honorables sénateurs

Boisvenu, Dagenais, Frum, Griffin, McIntyre, McPhedran, Oh — 7

CONTRE

Les honorables sénateurs

Boniface, Boehm, Gold, Pratte — 4

ABSTENTIONS

Les honorables sénateurs

AUCUN

Il est convenu d'adopter, avec dissidence, la partie 2, qui contient l'article 50, modifié, et les articles 51 à 75.

La présidente demande si la partie 3, qui contient les articles 76 à 91, est adoptée.

L'honorable sénateur Boisvenu propose que le projet de loi C-59 soit modifié à l'article 76,

a) à la page 69, par substitution à la ligne 13, de ce qui suit :

« tion délivrée en vertu des articles 29 ou 30. »;

b) à la page 73,

(i) par substitution, à la ligne 25, de ce qui suit :

« **29** Le ministre peut délivrer au Centre une autorisa- »;

(ii) par substitution, aux lignes 32 à 35, de ce qui suit :

« **30** Le ministre peut délivrer au Centre une autorisa- »;

c) à la page 74,

(i) par suppression des lignes 6 à 12,

(ii) par substitution, à la ligne 15, de ce qui suit :

« vertu des articles 29 ou 30 les activités ou caté- »,

(iii) par substitution, aux lignes 30 et 31, de ce qui suit :

« d'une autorisation délivrée en vertu des articles 29 ou 30, le Centre ne peut : »;

(d) à la page 75,

(i) par substitution, à la ligne 2, de ce qui suit :

"subsection 26(1), 27(1) or (2) or section 29 or 30 only on the",

(ii) by deleting lines 13 to 16, and

(iii) by replacing line 18 with the following:

"subsection 26(1), 27(1) or (2) or section 29 or 30 only if he or";

(e) on page 77,

(i) by replacing lines 1 and 2 with the following:

"**(4)** The Minister may issue an authorization under section 29 or 30 only if he or she concludes that", and

(ii) by replacing line 11 with the following:

"or (2) or section 29 or 30 must specify";

(f) on page 78,

(i) by replacing line 2 with the following:

"27(1) or (2) or section 29 or 30 may be valid for a period not",

(ii) by replacing line 15 with the following:

"under subsection 26(1), 27(1) or (2) or section 29 or 30, the",

(iii) by replacing lines 23 and 24 with the following:

"significant and the authorization was issued under section 29 or 30, the Minister must notify the Re-", and

(iv) by replacing line 27 with the following:

"der subsection 26(1), 27(1) or (2) or section 29 or 30 at any";

(g) on page 79,

(i) by replacing line 2 with the following:

"under subsection 26(1), 27(1) or (2) or section 29 or 30 if the",

(ii) by replacing line 17 with the following:

"der section 29 or 30.", and

(iii) by replacing lines 33 and 34 with the following:

"an amended authorization issued under section 29 or 30 is authorized only to the extent that it is carried";

(h) on page 82,

(i) by replacing lines 12 and 13 with the following:

"that are set out in subsections 26(1), 27(1) and (2), sections 29 and 30 and subsections 36(2), 39(1) and 40(1).",

(ii) by replacing lines 25 and 26 with the following:

"tion issued under subsection 26(1), 27(1) or (2), section 29 or 30 or subsection 40(1) or who aids, in good faith, a person who", and

« sée aux paragraphes 26(1), 27(1) ou (2) ou aux articles 29 ou 30 »,

(ii) par suppression des lignes 13 à 16,

(iii) par substitution, à la ligne 18, de ce qui suit :

« aux paragraphes 26(1), 27(1) ou (2) ou aux articles 29 ou 30 que s'il »;

e) à la page 77,

(i) par substitution, à la ligne 2, de ce qui suit :

« articles 29 ou 30 que s'il conclut, outre ce qui »,

(ii) par substitution, à la ligne 10, de ce qui suit :

« 26(1), 27(1) ou (2) ou des articles 29 ou 30 comporte les mentions »;

f) à la page 78,

(i) par substitution, à la ligne 6, de ce qui suit :

« 26(1), 27(1) ou (2) ou des articles 29 ou 30 est valide pour une pé- »,

(ii) par substitution, à la ligne 19, de ce qui suit :

« 26(1), 27(1) ou (2) ou des articles 29 ou 30, si des faits exposés »,

(iii) par substitution, aux lignes 26 et 27, de ce qui suit :

« **(3)** Si l'autorisation a été délivrée en vertu des articles 29 ou 30 et que le ministre conclut que des »,

(iv) par substitution, à la ligne 32, de ce qui suit :

« (2) ou des articles 29 ou 30. »;

g) à la page 79,

(i) par substitution, aux lignes 2 et 3, de ce qui suit :

« vrée en vertu des paragraphes 26(1), 27(1) ou (2) ou des articles 29 ou 30 s'il conclut que des faits exposés dans la de- »,

(ii) par substitution, à la ligne 15, de ce qui suit :

« articles 29 ou 30, que les conditions prévues »,

(iii) par substitution, à la ligne 31, de ce qui suit :

« tion délivrée en vertu des articles 29 ou 30 qui »;

h) à la page 82,

(i) par substitution, à la ligne 13, de ce qui suit :

« les articles 29 et 30 et les paragraphes 36(2), 39(1) et 40(1). »,

(ii) par substitution, à la ligne 25, de ce qui suit :

« des articles 29 ou 30 ou du paragraphe 40(1) ou aide, de bonne foi, une personne »,

(iii) by replacing line 34 with the following:

"27(1) or (2), section 29 or 30, or subsection 40(1) or in relation to a com-"; and

(i) on page 83,

(i) by replacing line 6 with the following:

"(2), section 29 or 30 or subsection 40(1); or",

(ii) by replacing line 11 with the following:

"26(1), 27(1) or (2), section 29 or 30 or subsection 40(1), the Chief must",

(iii) by replacing lines 20 and 21 with the following:

"out under an authorization issued under section 29 or 30.", and

(iv) by replacing line 23 with the following:

"or (2), section 29 or 30 or subsection 40(1) and orders made under sec-".

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was negatived on the following vote.

YEAS

The Honourable Senators

Boisvenu, Dagenais, Frum, McIntyre, Oh — 5

NAYS

The Honourable Senators

Boniface, Boehm, Gold, Griffin, McPhedran, Pratte — 6

ABSTENTIONS

The Honourable Senators

NIL

It was agreed that part 3, which contains clauses 76 to 91, carry, on division.

It was agreed that part 4, which contains clauses 92 to 111, carry, on division.

It was agreed that part 5, which contains clauses 112 to 126, carry, on division.

The chair asked whether part 6, which contains clauses 127 to 139 shall carry.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The chair asked whether part 7, which contains clauses 140 to 158 shall carry.

The Honourable Senator McIntyre moved that Bill C-59 be amended in clause 143, on page 139, by replacing lines 26 and 27 with the following:

"whether or not

(iii) par substitution, à la ligne 33, de ce qui suit :

« 27(1) ou (2), des articles 29 ou 30 ou du paragraphe 40(1) ni à la communication »;

i) à la page 83,

(i) par substitution, à la ligne 6, de ce qui suit :

« paragraphes 26(1), 27(1) ou (2), des articles 29 ou 30 ou du paragraphe 40(1); »,

(ii) par substitution, à la ligne 13, de ce qui suit :

« des articles 29 ou 30 ou du paragraphe 40(1) dans les quatre-vingt-dix jours sui- »,

(iii) par substitution, aux lignes 21 et 22, ce qui suit :

« de toute autorisation délivrée en vertu des articles 29 ou 30. »,

(iv) par substitution, à la ligne 24, de ce qui suit :

« 26(1), 27(1) ou (2), des articles 29 ou 30 ou du paragraphe 40(1) et l'arrêté pris en »,

Après débat, la motion d'amendement, mise aux voix, est rejetée par le vote suivant :

POUR

Les honorables sénateurs

Boisvenu, Dagenais, Frum, McIntyre, Oh — 5

CONTRE

Les honorables sénateurs

Boniface, Boehm, Gold, Griffin, McPhedran, Pratte — 6

ABSTENTIONS

Les honorables sénateurs

AUCUN

Il est convenu d'adopter, avec dissidence, la partie 3, qui contient les articles 76 à 91.

Il est convenu d'adopter, avec dissidence, la partie 4, qui contient les articles 92 à 111.

Il est convenu d'adopter, avec dissidence, la partie 5, qui contient les articles 112 à 126.

La présidente demande si la partie 6, qui contient les articles 127 à 139, est adoptée.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

La présidente demande si la partie 7, qui contient les articles 140 à 158, est adoptée.

L'honorable sénateur McIntyre propose que le projet de loi C-59 soit modifié à l'article 143, à la page 139, par substitution aux lignes 25 et 26, ce qui suit :

« commise, il n'est pas nécessaire :

**(a)** a terrorism offence is committed by the person counselled;

**(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.".

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was adopted on the following vote.

YEAS

The Honourable Senators

Boisvenu, Dagenais, Frum, Griffin, McIntyre, Oh — 6

NAYS

The Honourable Senators

Boniface, Boehm, Gold, McPhedran, Pratte — 5

ABSTENTIONS

The Honourable Senators

NIL

It was agreed that part 7, which contains clauses 140 to 142, clause 143, as amended, and clauses 144 to 158, carry.

It was agreed that part 8, which contains clauses 159 to 167, carry.

The chair asked whether part 9, which contains clause 168, shall carry.

The Honourable Senator Dagenais moved that Bill C-59 be amended in clause 168, on page 146,

(a) by replacing line 1 with the following:

"**168 (1) During the fourth year after this section**"; and

(b) by adding the following after line 7:

"**(1.1) The comprehensive review referred to in subsection (1) must include an assessment of the effect of this Act on the operations of the Canadian Security Intelligence Service, the Royal Canadian Mounted Police and the Communications Security Establishment that relate to national security and on the interaction of those organizations with the National Security and Intelligence Review Agency, the Intelligence Commissioner and the National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians.".**

After debate, the Honourable Senator Griffin moved that the motion in amendment be amended by:

Adding the words, ", information sharing," after the words "national security".

**a)** qu'une infraction de terrorisme soit effectivement commise;

**b)** que l'accusé conseille à une personne en particulier de commettre une infraction de terrorisme;

**c)** que l'accusé connaisse l'identité de la personne à qui il conseille de commettre une infraction de terrorisme;

**d)** que la personne à qui l'accusé conseille de commettre une infraction de terrorisme sache que le comportement conseillé constitue une infraction de terrorisme. »,

Après débat, la motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée par le vote suivant :

POUR

Les honorables sénateurs

Boisvenu, Dagenais, Frum, Griffin, McIntyre, Oh — 6

CONTRE

Les honorables sénateurs

Boniface, Boehm, Gold, McPhedran, Pratte — 5

ABSTENTIONS

Les honorables sénateurs

AUCUN

Il est convenu d'adopter la partie 7, qui contient les articles 140 à 142, l'article 143, modifié, et les articles 144 à 158.

Il est convenu d'adopter la partie 8, qui contient les articles 159 à 167.

La présidente demande si la partie 9, qui contient l'article 168, est adoptée.

L'honorable sénateur Dagenais propose que le projet de loi C-59 soit modifié à l'article 168, à la page 146,

a) par substitution, à la ligne 1, ce qui suit :

« **168 (1) Au cours de la quatrième année qui suit** »,

b) par substitution, après la ligne 6, de ce qui suit :

« **(1.1 L'examen approfondi prévu au paragraphe (1) doit comprendre l'évaluation de l'effet de la présente loi sur les opérations du Service canadien du renseignement de sécurité, de la Gendarmerie royale du Canada et du Centre de la sécurité des télécommunications Canada liées à la sécurité nationale et sur les relations de ces organisations avec l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement, le commissaire au renseignement et le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement. ».**

Après débat, l'honorable sénatrice Griffin propose que la motion d'amendement soit modifiée :

par adjonction des mots « sur la communication d'information » après la première mention des mots « sécurité nationale ».

After debate, the question being put on the subamendment, it was adopted.

After debate, the question being put on the motion in amendment, as amended, it was carried, on division.

It was agreed that part 9, which contains clause 168 as amended, carry.

The chair asked whether part 10, which contains clauses 169 to 173, shall carry.

The Honourable Senator Gold moved that Bill C-59 be amended on page 148 by adding the following after line 6:

"SCHEDULE

(Section 49.1)

SCHEDULE

(Section 4)

Deputy Heads to Whom Directions Have Been Issued."

The question being put on the motion in amendment, it was carried, on division.

It was agreed that part 10, which contains clauses 169 to 173, carry, on division.

It was agreed that clause 1, which contains the short title, carry.

It was agreed that the preamble carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill, as amended, carry, on division.

At 2:45 p.m., the committee suspended.

At 3 p.m., the committee resumed.

The Honourable Senator Gold proposed a number of observations:

It was agreed that Senator Gold's observation number 1 carry.

It was agreed that Senator Gold's observation number 2 carry.

It was agreed that Senator Gold's observation number 3 carry.

It was agreed that Senator Gold's observation number 4 be postponed.

It was agreed that Senator Gold's observation number 5, as amended, carry.

After debate, Senator Gold's observation 6 was adopted on the following vote.

Après débat, le sous-amendement, mis aux voix, est adopté.

Après débat, la motion d'amendement modifiée, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu d'adopter la partie 9, qui contient l'article 168 modifié.

La présidente demande si la partie 10, qui contient les articles 169 à 173, est adoptée.

L'honorable sénateur Gold propose que le projet de loi C-59 soit modifié, à la page 148, par adjonction après la ligne 6, de ce qui suit :

« ANNEXE

(Section 49.1)

ANNEXE

(article 4)

Administrateurs généraux à qui des instructions ont été données ».

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu d'adopter, avec dissidence, la partie 10, qui contient les articles 169 à 173.

Il est convenu d'adopter l'article 1, qui contient le titre abrégé.

Il est convenu d'adopter le préambule.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter, avec dissidence, le projet de loi, modifié.

À 14 h 45, la séance est suspendue.

À 15 heures, la séance reprend.

L'honorable sénateur Gold propose un certain nombre d'observations :

Il est convenu d'adopter l'observation numéro 1 du sénateur Gold.

Il est convenu d'adopter l'observation numéro 2 du sénateur Gold.

Il est convenu d'adopter l'observation numéro 3 du sénateur Gold.

Il est convenu de reporter l'étude de l'observation numéro 4 du sénateur Gold.

Il est convenu d'adopter l'observation numéro 5, modifiée, du sénateur Gold.

Après débat, l'observation numéro 6 du sénateur Gold, mise aux voix, est adoptée par le vote suivant :

YEAS

The Honourable Senators

Boehm, Gold, Griffin, McPhedran, Pratte — 5

NAYS

The Honourable Senators

Boisvenu, Dagenais, Frum, Oh — 4

ABSTENTIONS

The Honourable Senators

McIntyre — 1

It was agreed that Senator Gold's observation number 7, as amended, carry.

It was agreed that Senator Gold's observation number 8, as amended, carry.

The Honourable Senator McPhedran proposed a number of observations:

After debate, it was agreed that Senator McPhedran's observation 1, as amended, carry.

After debate, it was agreed that Senator McPhedran's observation 2, as amended, carry, on division.

After debate, it was agreed that Senator Gold's observation number 4, as amended, carry.

It was agreed that the chair report the bill, as amended, with observations, to the Senate.

At 4 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

---

OTTAWA, Wednesday, May 15, 2019
(80)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Security and Defence met this day at 11:46 a.m., in room W120, 1 Wellington Street, the chair, the Honourable Gwen Boniface, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Boisvenu, Boniface, Busson, Dagenais, Gold, Griffin, McIntyre, McPhedran, Oh, Pratte and Richards (11).

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

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, April 30, 2019, the committee began its consideration of Bill C-77, An Act to amend the National Defence Act and to make related and consequential amendments to other Acts.

POUR

Les honorables sénateurs

Boehm, Gold, Griffin, McPhedran, Pratte — 5

CONTRE

Les honorables sénateurs

Boisvenu, Dagenais, Frum, Oh — 4

ABSTENTIONS

Les honorables sénateurs

McIntyre — 1

Il est convenu d'adopter l'observation numéro 7, modifiée, du sénateur Gold.

Il est convenu d'adopter l'observation numéro 8, modifiée, du sénateur Gold.

L'honorable sénatrice McPhedran propose un certain nombre d'observations.

Après débat, il est convenu d'adopter l'observation numéro 1, modifiée, de la sénatrice McPhedran.

Après débat, il est convenu d'adopter, avec dissidence, l'observation numéro 2, modifiée, de la sénatrice McPhedran.

Après débat, il est convenu d'adopter l'observation numéro 4, modifiée, de la sénatrice McPhedran.

Il est convenu que la présidente fasse rapport du projet de loi avec observations au Sénat.

À 16 heures, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

*ATTESTÉ :*

---

OTTAWA, le mercredi 15 mai 2019
(80)

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense se réunit aujourd'hui, à 11 h 46, dans la pièce W120 du 1, rue Wellington, sous la présidence de l'honorable Gwen Boniface (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Boisvenu, Boniface, Busson, Dagenais, Gold, Griffin, McIntyre, McPhedran, Oh, Pratte et Richards (11).

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 30 avril 2019, le comité entreprend son étude du projet de loi C-77, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois.

*WITNESSES:*

*As individuals:*

Colonel Michel Drapeau, ret'd, Senior Counsel, Michel Drapeau Law Office;

Joshua Juneau, Barrister and Solicitor, Michel Drapeau Law Office.

*Barreau du Québec:*

Pascal Lévesque, Chair of the Committee on Criminal Law (by video conference).

*Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime:*

Heidi Illingworth, Federal Ombudsman for Victims of Crime.

The chair made a statement.

Colonel Drapeau made a statement and, together with Mr. Juneau, answered questions.

At 12:46 p.m., the committee suspended.

At 12:50 p.m., the committee resumed.

Mr. Lévesque and Ms. Illingworth each made a statement and together answered questions.

At 1:45 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

*TÉMOINS :*

*À titre personnel :*

Colonel à la retraite Michel Drapeau, avocat-conseil principal, Cabinet juridique Michel Drapeau;

Joshua Juneau, avocat-notaire, Cabinet juridique Michel Drapeau.

*Barreau du Québec :*

Pascal Lévesque, président du Comité en droit criminel (par vidéoconférence).

*Bureau de l'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels :*

Heidi Illingworth, ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels.

La présidente prend la parole.

Le colonel Drapeau fait une déclaration puis, avec l'aide de M. Juneau, il répond aux questions.

À 12 h 46, la séance est suspendue.

À 12 h 50, la séance reprend.

M. Lévesque et Mme Illingworth font chacun des déclarations et, ensemble, répondent aux questions.

À 13 h 45, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*Le greffier du comité*,

Mark Palmer

*Clerk of the Committee*

## REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, May 15, 2019

The Standing Senate Committee on National Security and Defence has the honour to present its

TWENTY-SECOND REPORT

Your committee, to which was referred Bill C-59, An Act respecting national security matters, has, in obedience to the order of reference of December 11, 2018, examined the said bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Clause 50, page 50*: Add the following after line 35:

"**13.1** If the Commissioner determines that the conclusions referred to in section 13 are not reasonable in respect of an authorization but would be reasonable if a specific condition were added to that authorization, the Commissioner may

**(a)** refer the matter back to the appropriate minister for reconsideration; and

**(b)** provide that minister with a description of the condition that would have to be added to the authorization in order to make the conclusions reasonable.".

2. *Clause 143, page 139*: Replace lines 26 and 27 with the following:

"whether or not

**(a)** a terrorism offence is committed by the person counselled;

**(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.".

3. *Clause 168, page 146*:

(*a*) Replace line 1 with the following:

"**168 (1) During the fourth year after this section**"; and

(*b*) add the following after line 7:

"**(1.1) The comprehensive review referred to in subsection (1) must include an assessment of the effect of this Act on the operations of the Canadian Security Intelligence Service, the Royal Canadian Mounted Police and the Communications Security Establishment that relate to national security, information sharing, and the interaction of those organizations with the National Security and Intelligence Review Agency, the Intelligence Commissioner and the National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians.**".

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 15 mai 2019

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense a l'honneur de présenter son

VINGT-DEUXIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-59, Loi concernant des questions de sécurité nationale, a, conformément à l'ordre de renvoi du 11 décembre 2018, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les modifications suivantes :

1. *Article 50, page 50* : Ajouter, après la ligne 36, ce qui suit :

« **13.1** Lorsque le commissaire détermine que les conclusions visées à l'article 13 sur lesquelles reposent l'autorisation ne sont pas raisonnables, mais qu'elles le seraient si une condition précise était ajoutée à l'autorisation, le commissaire peut :

**a)** renvoyer la question au ministre compétent pour réexamen;

**b)** fournir à ce ministre une description de la condition à ajouter à l'autorisation pour rendre ces conclusions raisonnables. ».

2. *Article 143, page 139* : Remplacer les lignes 25 et 26 par ce qui suit :

« commise, il n'est pas nécessaire :

**a)** que l'infraction de terrorisme soit commise par la personne qui a été conseillée;

**b)** que l'accusé conseille à une personne en particulier de se livrer à l'activité terroriste;

**c)** que l'accusé connaisse l'identité de la personne à qui il conseille de se livrer à l'activité terroriste;

**d)** que la personne à qui l'accusé conseille de se livrer à l'activité terroriste sache que celle-ci est une activité terroriste. ».

3. *Article 168, page 146* :

*a*) Remplacer la ligne 1 par ce qui suit :

« **168 (1) Au cours de la quatrième année qui suit** »;

*b*) ajouter, après la ligne 6, ce qui suit :

« **(1.1) L'examen approfondi prévu au paragraphe (1) doit comprendre l'évaluation de l'effet de la présente loi sur les opérations du Service canadien du renseignement de sécurité, de la Gendarmerie royale du Canada et du Centre de la sécurité des télécommunications liées à la sécurité nationale, la communication d'information et les relations de ces organisations avec l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement, le commissaire au renseignement et le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement.** ».

4. *New schedule, page 148*: Add the following after line 6:

"**SCHEDULE**

(Section 49.1)

**SCHEDULE**

(Section 4)

Deputy Heads to Whom Directions Have Been Issued".

Your committee has also made certain observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

4. *Nouvelle annexe, page 148* : Ajouter, après la ligne 6, ce qui suit :

« **ANNEXE**

(article 49.1)

**ANNEXE**

(article 4)

Administrateurs généraux à qui des instructions ont été données ».

Votre comité a aussi fait certaines observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

*La présidente,*

GWEN BONIFACE

*Chair*

**Observations to the twenty-second report of the Standing Senate Committee on National Security and Defence (Bill C-59)**

1. The government should change the National Security and Intelligence Review Agency (NSIRA)'s name in French, replacing "Office de surveillance" with "Office d'examen" in order to more-accurately reflect its mandate.

2. The government should consider what role, if any, the Intelligence Commissioner might play in the process of reviewing the ministers' authorizations of the Communications Security Establishment's active and defensive cyberoperations.

3. To provide greater clarity and direction, the responsible minister should issue written, public guidance to CSE and CSIS on the interpretation of what constitutes "publicly available" information or datasets, including whether or not illegally released (hacked) information is to be considered "publicly available".

4. The government should review what role the Privacy Commissioner might play in the context of reviews by NSIRA and the National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians (NSICOP).

5. The Committee observes that although Bill C-59 authorizes the Privacy Commissioner to share confidential information with NSIRA, it is silent with respect to NSICOP. Therefore, the Committee invites the government to authorize the Privacy Commissioner to share confidential information with NSICOP.

6. The government should provide special advocates to represent individuals in appeals under the *Secure Air Travel Act* (*SATA*).

**Observations au vingt-deuxième rapport du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et défense (projet de loi C-59)**

1. Le gouvernement devrait changer le nom français de l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR), en remplaçant « Office de surveillance » par « Office d'examen » afin de mieux refléter son mandat.

2. Le gouvernement devrait examiner le rôle que pourrait jouer le commissaire au renseignement dans le processus d'examen des autorisations ministérielles à l'égard des cyberopérations actives et défensives du Centre de la sécurité des télécommunications.

3. Afin de fournir plus de clarté et de direction, le ministre responsable devrait publier des directives écrites et publiques à l'intention du CST et du SCRS sur l'interprétation de ce que constitue une information ou un ensemble de données « accessibles au public », en y indiquant notamment si des informations divulguées illégalement (piratées) doivent être considérées comme étant « accessibles au public ».

4. Le gouvernement devrait examiner le rôle que pourrait jouer le commissaire à la protection de la vie privée dans les examens réalisés par l'OSSNR et le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR).

5. Le Comité observe que, bien que le projet de loi C-59 autorise le commissaire à la protection de la vie privée à partager des informations confidentielles avec l'OSSNR, il ne dit rien du CPSNR. Par conséquent, le Comité invite le gouvernement à autoriser le commissaire à la protection de la vie privée à partager des informations confidentielles avec le CPSNR.

6. Le gouvernement devrait fournir des avocats spéciaux pour représenter les personnes dans les appels interjetés en vertu de la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens (LSDA)*.

7. The committee invites the government to evaluate whether existing provisions of the law are adequate to address the presence of online terrorist propaganda and violent extremist content, and whether law enforcement, national security, and intelligence agencies have sufficient tools to address the potential harms caused by such content.

8. Prior to the review set out in section 168(1), the Senate should, on its own initiative, undertake a study of the unique challenges surrounding terrorism and other national security prosecutions, including, but not limited to, the operational and legal challenges of converting intelligence to evidence and the respective jurisdictions of the Federal Court and trial courts in deciding disclosure of sensitive evidence.

9. The government should develop and distribute investigative and prosecutorial guidelines describing what constitutes the offence of counselling commission of a terrorism offence under section 83.221 of the *Criminal Code* and best practices on successfully obtaining a prosecution.

10. CSIS threat reduction activity should be reviewed by NSIRA with its findings reported annually to NSICOP.

7. Le Comité invite le gouvernement à évaluer dans quelle mesure les dispositions actuelles de la loi permettent de tenir compte de la présence de propagande terroriste en ligne et de contenu extrémiste violent, ainsi que dans quelle mesure les organismes de maintien de l'ordre, de sécurité nationale et de renseignement disposent d'outils suffisants pour s'attaquer aux préjudices causés par ce contenu.

8. Avant l'examen prévu dans la section 168(1), le Sénat devrait, de sa propre initiative, entreprendre d'étudier les défis uniques posés par les poursuites relatives au terrorisme et à la sécurité nationale, y compris, mais sans s'y limiter, les défis opérationnels et juridiques liés à la conversion du renseignement en preuves, ainsi que les compétences respectives de la Cour fédérale et des tribunaux de première instance pour décider de la divulgation de preuves sensibles.

9. Le gouvernement devrait concevoir des lignes directrices en matière d'enquêtes et de poursuites, dans lesquelles il décrirait en quoi consiste l'infraction de conseiller la commission d'une infraction de terrorisme en vertu de l'article 83.221 du *Code criminel*, ainsi que des pratiques exemplaires sur le dépôt d'une poursuite. Il devrait ensuite les diffuser.

10. Les activités de réduction de la menace du SCRS devraient faire l'objet d'un examen par l'OSSNR, et ce dernier devrait faire rapport de ses constatations au CPSNR tous les ans.

## EVIDENCE

OTTAWA, Monday, May 13, 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 p.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

**The Chair:** Good afternoon, senators. Before we begin, I'd like to remind senators of a number of points.

If at any point a senator is not clear where we are in the process, please ask for clarification. I want to ensure that at all times we all have the same understanding of where we are in the process.

In terms of the mechanics of the process, I wish to remind senators that when more than one amendment is proposed to be moved in a clause, amendments should be proposed in the order of the lines of the clause. Therefore, before taking up an amendment in a clause, I will be verifying whether any senators had intended to move an amendment earlier in that clause. If senators do intend to move an earlier amendment, they will be given the opportunity to do so.

One small point, if a senator is opposed to an entire clause, I would remind you that in committee the proper process is not to move a motion to delete the entire clause but rather to vote against the clause as standing as part of the bill. If a senator has an amendment, it would be useful to this process if a senator moving an amendment identify to the committee other clauses in the bill where this amendment could have an effect. Otherwise, it will be difficult for members of the committee to remain consistent in their decision-making.

Staff will endeavour to keep track of these places where subsequent amendments need to be moved and will draw our attention to them. Because no notice is required to move amendments, there can, of course, have been no preliminary analysis of the amendments to establish which one may be of consequence to others and which may be contradictory.

If committee members ever have any questions about the process, about the propriety of anything occurring, they can certainly raise a point of order. As chair, I will listen to the argument, decide whether there has been sufficient discussion of a matter or order and make a ruling. The committee is the ultimate master of its business within the bounds established by the Senate, and a ruling can be appealed to the full committee by asking whether the ruling shall be sustained.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 13 mai 2019

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale 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 heures, pour étudier le projet de loi.

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

[*Traduction*]

**La présidente :** Bonjour, mesdames et messieurs. Avant de commencer, j'aimerais rappeler aux sénateurs un certain nombre de points.

Si, à un moment donné, un sénateur ne sait pas où nous en sommes rendus dans le processus, veuillez demander des précisions. Je veux m'assurer que, en tout temps, nous comprenons tous où nous nous situons dans le processus.

Pour ce qui est de la mécanique du processus, je tiens à rappeler aux sénateurs que, lorsque plus d'un amendement est proposé pour un article, les amendements devraient être présentés selon l'ordre des lignes de l'article. Par conséquent, avant de reprendre un amendement dans un article, je vais vérifier s'il y a des sénateurs qui avaient l'intention de proposer un amendement plus tôt dans cet article. Si les sénateurs ont l'intention de proposer un amendement précédent, ils auront l'occasion de le faire.

Une petite chose : si un sénateur s'oppose à un article complet, j'aimerais vous rappeler que, au comité, le processus approprié consiste à ne pas proposer de motion pour supprimer l'article au complet, mais plutôt de voter contre l'article, qui fait partie du projet de loi. Si un sénateur souhaite proposer un amendement, il serait utile pour le processus qu'il mentionne au comité d'autres articles du projet de loi sur lesquels cet amendement pourrait avoir une incidence. Autrement, il sera difficile pour les membres du comité de rester cohérents dans leurs décisions.

Le personnel s'efforcera de faire le suivi des endroits où des amendements subséquents doivent être proposés et il attirera votre attention sur ceux-ci. Comme aucun préavis n'est nécessaire pour proposer des amendements, il se peut, bien sûr, qu'aucune analyse préliminaire des amendements n'ait été faite pour établir lesquels pourraient porter à conséquence pour d'autres et se révéler contradictoires.

Si des membres du comité ont des questions au sujet du processus, de la pertinence de ce qui se passe ici, ils peuvent assurément invoquer le Règlement. En tant que présidente, je vais écouter l'argument, déterminer s'il y a eu une discussion suffisante au sujet d'une affaire ou de la procédure et prendre une décision. Le comité est le maître ultime de ses travaux dans les limites établies par le Sénat, et on peut porter en appel une

As chair, I will do my utmost to ensure that all senators wishing to speak have the opportunity to do so. For this, however, I will depend upon your cooperation and ask all of you to consider other senators and to keep remarks to the point and as brief as possible.

Finally, I wish to remind all senators that if there is ever any uncertainty as to the results of a voice vote or show of hands, the most effective route is to request a roll call vote, which provides an unambiguous result. Senators are aware that any tied vote negates the motion in question.

Are there any questions on any of the above? If not, then we can proceed.

We will proceed. Is it agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-59, An Act respecting national security matters?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall the preamble stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall clause 1, which contains the short title, stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Is it agreed, with leave, that the clauses be grouped according to the parts of the bill and their divisions as described in the table of provisions of Bill C-59?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall Part 1, which contains clauses 2 to 49, carry?

**Senator McIntyre:** Sorry, chair, I don't have a copy of what you're reading there.

**The Chair:** Just a few minutes.

**Senator Griffin:** I would like one also, please.

**The Chair:** I'll just wait until everybody has them. To bring it to your attention, we are at the third from the bottom.

décision devant le comité plénier en demandant si elle devrait être maintenue.

En tant que présidente, je vais faire tout mon possible pour m'assurer que tous les sénateurs qui souhaitent prendre la parole ont l'occasion de le faire. Toutefois, pour ce faire, je vais compter sur votre coopération et vous demander à tous de tenir compte des autres sénateurs et de garder vos observations les plus brèves possible.

Enfin, je tiens à rappeler à tous les sénateurs que, en cas de doute sur les résultats d'un vote par oui ou par non ou d'un vote à mains levées, le moyen le plus efficace est de demander un vote par appel nominal, qui produit un résultat sans ambiguïté. Les sénateurs savent qu'une égalité des voix entraîne le rejet de la motion en question.

Y a-t-il des questions par rapport à ce que je viens de dire? S'il n'y en a pas, nous pourrons procéder.

Nous allons procéder. Êtes-vous d'accord pour que nous procédions à l'étude article par article du projet de loi C-59, Loi concernant des questions de sécurité nationale?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** L'étude du titre est-elle reportée?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** L'étude du préambule est-elle reportée?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** L'étude de l'article 1, qui contient le titre abrégé, est-elle reportée?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Avec votre consentement, est-il convenu que le comité puisse grouper les articles selon les parties et leurs sections identifiées dans la table analytique du projet de loi C-59?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** La partie 1, qui contient les articles 2 à 49, est-elle adoptée?

**Le sénateur McIntyre :** Désolé, madame la présidente, je n'ai pas de copie de ce que vous êtes en train de lire.

**La présidente :** Attendez un instant.

**La sénatrice Griffin :** J'aimerais en avoir une aussi, s'il vous plaît.

**La présidente :** Je vais juste attendre que tout le monde ait une copie. Je vous signale que nous sommes au troisième point à partir du bas.

Shall Part 1, which contains clauses 2 to 49, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall Part 1.1, which contains clauses 49.1 and 49.2, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall Part 2, which contains clauses 50 to 75, carry?

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** Madam Chair, I would like to propose some amendments to clause 50.

[*English*]

**The Chair:** Could you read out the first amendment, please?

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** I'm also going to present my arguments. My amendment concerns the character of "reasonableness". The role of the new commissioner will be to approve elements of Bill C-59, and the decision based on reasonableness is up to him. Three witnesses have been heard on the reasonableness of the commissioner's decisions. Personally, I think that the "reasonableness" of the commissioner's decisions should be determined by the minister, that is to say, when a decision is made; although the new commissioner appointed may be a retired judge, that shouldn't trump the minister's decision or accountability.

For example, I refer you to the testimony of three persons whose national security expertise I believe cannot be questioned. The first is Richard Fadden, former national security advisor and director of CSIS. In his testimony, Mr. Fadden clearly stated that his concern related to the role of the intelligence commissioner, in particular to his or her mandate. He said that ministers should be assigned responsibility for the activities of departments and agencies. He still believes this responsibility belongs to the ministers, and that this is a good thing.

In his testimony, Wesley Wark, visiting professor to the Graduate School of Public and International Affairs at the University of Ottawa, said that the role of the commissioner of intelligence and state is to determine that the conditions that allow the minister to issue a certain authorization for intelligence activities have been met. Consequently, that's the commissioner's role, but it shouldn't go beyond the "reasonableness" of the decision.

La partie 1, qui contient les articles 2 à 49, est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** La partie 1.1, qui contient les articles 49.4 et 49.2, est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** La partie 2, qui contient les articles 50 à 75, est-elle adoptée?

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Madame la présidente, j'aimerais proposer des amendements à l'article 50.

[*Traduction*]

**La présidente :** Pourriez-vous lire le premier amendement, s'il vous plaît?

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Je vais aussi vous présenter mes arguments. Mon amendement porte sur le caractère de la « raisonnabilité ». Le rôle du nouveau commissaire sera d'approuver des éléments du projet de loi C-59, et la décision prise en fonction du caractère raisonnable va lui appartenir. Trois témoins se sont fait entendre sur le caractère raisonnable des décisions du commissaire. Personnellement, je crois que la « raisonnabilité » des décisions du commissaire doit revenir au ministre, c'est-à-dire que lorsqu'une décision est prise, bien que le nouveau commissaire nommé puisse être un juge à la retraite, cela ne doit pas avoir préséance sur la décision et la responsabilisation du ministre.

À titre d'exemple, je vous réfère aux témoignages de trois personnes dont on ne peut remettre en question les compétences en matière de sécurité nationale, selon moi. Il s'agit de Richard Fadden, ancien conseiller national à la sécurité et directeur du SCRS. Lors de son témoignage, M. Fadden a clairement exprimé le fait que sa préoccupation portait sur le rôle du commissaire au renseignement et, plus particulièrement, sur la question du mandat de ce dernier. Il disait qu'il fallait confier aux ministres la responsabilité des activités des ministères et des organismes. Il croit toujours que cette responsabilité appartient aux ministres, et que c'est une bonne chose.

Lors de son témoignage, M. Wesley Wark, professeur invité de l'École supérieure d'affaires publiques et internationales de l'Université d'Ottawa, disait que le rôle du commissaire au renseignement et d'État est de déterminer si les conditions permettent aux ministres de donner une autorisation relative à des activités de renseignement. Donc, c'est le rôle du commissaire, mais on ne doit pas aller au-delà de la « raisonnabilité » de la décision.

I would also recall the testimony of Errol Mendes, professor of law at the Faculty of Law of the University of Ottawa, who said that the intelligence commissioner may and must review ministerial authorizations, but not on the grounds of reasonableness, which must ultimately fall to the minister.

In view of this testimony, I'm going to propose amendments to clause 50 of Bill C-59. The first amendment is on page 51. This obviously calls for an amendment to the entire text of the bill wherever the word "reasonable" appears.

The first amendment reads as follows:

> That Bill C-59 be amended in clause 50, on page 51, by replacing line 31 with the following:
>
> "lawful."

In all parts of clauses in the bill, the word "reasonable" must be replaced by the word "lawful" or the words "lawful, and must set out his or".

[*English*]

**Senator Gold:** I cannot support this amendment, and I'll tell you why. The creation of the office and the mandate of the intelligence commissioner was designed to address a serious constitutional problem with the ways in which certain activities by our security intelligence agencies were operating, in particular with regard to data sets but it goes beyond that.

I respect the opinions expressed by Mr. Fadden and Professor Wark and Professor Mendes, but it was clear from the testimony of Professor Forcese and others that it is necessary to provide a "reasonableness" standard for the intelligence commissioner in order to address the Charter of Rights concerns dealing with Canadians' reasonable expectations of privacy in data.

No disrespect to Mr. Fadden, who has more experience in these matters than I do. He was not speaking as a lawyer. Professor Wark is not a lawyer. Professor Mendes is a lawyer, but his brief talked about reasonable grounds rather than reasonableness. To say it's lawful is not the same thing and does not satisfy the constitutional requirements of the Charter.

Because it's important that our security and intelligence agencies have the confidence to do their work, knowing that they're not going to be subject to constitutional challenge, I recommend that we reject this amendment and maintain the bill as it is currently drafted.

Je vous rappelle également le témoignage de M. Errol Mendes, professeur à la faculté de droit de l'Université d'Ottawa, qui dit que le commissaire au renseignement peut et doit examiner les autorisations ministérielles, mais que cela ne doit pas être fondé sur le critère du caractère raisonnable, lequel doit appartenir au ministre, en fin de compte.

Compte tenu de ces témoignages, je vais proposer des amendements au projet de loi C-59, à l'article 50. Le premier amendement se trouve à la page 51. Évidemment, cela incite une modification au texte partout où apparaît le mot « raisonnable ».

Le premier amendement indique ce qui suit :

> Que le projet de loi C-59 soit modifié, à l'article 50, à la page 51, par substitution, à la ligne 32, de ce qui suit :
>
> « sions sont licites. ».

Partout dans les portions d'articles du projet de loi, le mot « raisonnable » doit être remplacé par le mot « licite » ou l'expression « motive la décision ».

[*Traduction*]

**Le sénateur Gold :** Je ne peux pas appuyer cet amendement, et je vais vous dire pourquoi. La création de l'office et le mandat du commissaire au renseignement visaient à remédier à un grave problème constitutionnel par rapport à la façon dont certaines activités de nos organismes de renseignement de sécurité étaient exercées, particulièrement en ce qui concerne des ensembles de données, mais ça ne s'arrête pas là.

Je respecte les opinions exprimées par M. Fadden ainsi que par MM. Wark et Mendes, mais le témoignage de M. Forcese et d'autres ont clairement fait ressortir la nécessité de fournir une norme du « caractère raisonnable » pour le commissaire au renseignement afin de traiter des préoccupations relatives à la Charte des droits qui concernent les attentes raisonnables des Canadiens à l'égard de la confidentialité des données.

Sans vouloir manquer de respect à M. Fadden, dont l'expérience à l'égard de ces questions est plus grande que la mienne, il ne s'exprimait pas en tant qu'avocat. M. Wark n'est pas avocat. M. Mendes est avocat, mais son mémoire parlait de motifs raisonnables plutôt que du caractère raisonnable. Ce n'est pas la même chose de dire que c'est licite et que cela ne satisfait pas aux exigences constitutionnelles de la Charte.

Parce qu'il est important que nos organismes de sécurité et de renseignement aient la confiance nécessaire pour faire leur travail, sachant qu'ils ne seront pas soumis à une contestation constitutionnelle, je recommande que nous rejetions cet amendement et maintenions le projet de loi tel qu'il est actuellement rédigé.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** I don't want to cast doubt on Senator Gold's remarks, but I must say that the three witnesses I mentioned are highly qualified in national security. Moreover, as Mr. Fadden said, if we ask appointees to assess the reasonableness of ministerial authorizations, the minister's decisions could be questioned based on interpretations that might be different, or even very different from one commissioner to the next.

Since these are, first and foremost, national security decisions, we must ensure that the minister is ultimately responsible. In that sense, I agree with the witnesses we heard that the commissioner's role is limited to determining the lawfulness of a decision. Once again, I'm saying and repeating it, the minister is the person who is ultimately responsible because these are national security decisions. To my mind, responsibility must be attributed to the person who plays the role of minister because commissioners may change from one period to the next. Consequently, interpretations may vary. On that basis, I move that the amendment to the bill be maintained and that the word "reasonable" be replaced by the word "lawful".

[*English*]

**Senator Gold:** Just briefly, to replace the word "reasonable" with "lawful" does not at all address the constitutional problem that has been identified.

Moreover, the intelligence commissioners will be retired Superior Court judges. As the current commissioner testified, Mr. Plouffe, it is not the case that the minister's role will be overturned. It's a highly deferential standard that judges under the reasonable standard have long experience in applying. We expect, as was told, it will be an iterative process, an interactive process with the minister. Ministerial responsibility remains, but this is a check and an oversight to ensure compliance with the Charter of Rights and Freedoms.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** Madam Chair, with all due respect for my colleague, I'm taking nothing away from the judges, but the fact nevertheless remains that a matter of national interest or national security must be the responsibility of the minister, not a judge, notwithstanding the fact that the judges come from the Superior Court and Supreme Court. I don't mean to deny their qualifications, but we're talking about a decision of national interest, an important decision that must be up to the department, and thus to the Minister of Public Safety. Transferring that responsibility to retired judges or judges from the Superior Court or the Supreme Court, or even the Court of Appeal... I'm in no way denying their qualifications. However, where a national

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Je ne veux pas mettre en doute les propos du sénateur Gold. Cependant, je vois dire que les trois témoins que j'ai mentionnés sont très compétents en matière de sécurité nationale. D'ailleurs, comme le disait M. Fadden, si nous demandons à des personnes nommées d'évaluer le caractère raisonnable des autorisations ministérielles, les décisions du ministre pourraient être remises en cause selon des interprétations qui risquent d'être différentes, voire même très différentes d'un commissaire à l'autre.

Puisqu'il s'agit de décisions de sécurité nationale d'abord et avant tout, nous devons nous assurer que le ministre sera le responsable ultime. Dans ce sens, je suis d'accord avec les témoins que nous avons entendus pour que le rôle du commissaire se limite à juger de la légalité d'une décision. Encore une fois, je le dis et je le répète, le ministre est le responsable ultime, parce qu'il s'agit de décisions de sécurité nationale. À mon sens, il faut attribuer la responsabilité à la personne qui joue le rôle du ministre parce que les commissaires peuvent changer d'une période à l'autre. À ce moment-là, les interprétations risquent d'être différentes. À ce titre, je propose que l'amendement au projet de loi soit maintenu et que le mot « raisonnable » soit remplacé par le mot « licite ».

[*Traduction*]

**Le sénateur Gold :** Très rapidement, le fait de remplacer le mot « raisonnable » par « licite » ne remédie pas au problème constitutionnel qui a été relevé.

De plus, les commissaires au renseignement seront des juges retraités de la Cour suprême. Comme le commissaire actuel l'a déclaré, M. Plouffe, ce n'est pas comme si le rôle du ministre serait renversé. C'est une norme extrêmement rigoureuse que les juges appliquent depuis longtemps en vertu de la norme du caractère raisonnable. Comme cela a été mentionné, nous nous attendons à un processus itératif et interactif avec le ministre. La responsabilité ministérielle demeure, mais c'est une mesure de vérification et de surveillance pour assurer la conformité avec la Charte des droits et libertés.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Madame la présidente, avec tout le respect que je dois à mon collègue, je ne veux rien enlever aux juges, mais il n'en reste pas moins qu'une question d'intérêt national ou de sécurité nationale doit appartenir au ministre et non à un juge, nonobstant le fait qu'il y a des juges de la Cour supérieure et de la Cour suprême. Je ne veux rien enlever à leurs compétences, mais il s'agit d'une décision d'intérêt national, d'une décision d'importance qui doit appartenir au ministère, donc au ministre de la Sécurité publique. Transférer cette responsabilité à des juges à la retraite ou à des juges de la Cour supérieure, de la Cour suprême ou, encore, de la Cour d'appel... Je n'enlève rien à leurs compétences. Toutefois, lorsqu'il s'agit

security decision is concerned, the decision belongs, first and foremost, to the minister responsible, since he or she is the person ultimately responsible.

[*English*]

**The Chair:** We have a proposed amendment on the floor. It is moved by Senator Dagenais:

> That Bill C-59 be amended in clause 50, on page 51, by replacing line 31 with the following:
>
> "lawful."

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion in amendment?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** No.

**The Chair:** Shall we do a roll call?

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** Madam Chair, I propose that we proceed by a recorded vote.

[*English*]

**Mark Palmer, Clerk of the Committee:** The Honourable Senator Boniface?

**The Chair:** No.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Boehm?

**Senator Boehm:** No.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Boisvenu?

**Senator Boisvenu:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Dagenais?

**Senator Dagenais:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Frum?

**Senator Frum:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Gold?

**Senator Gold:** No.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Griffin?

**Senator Griffin:** No.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator McIntyre?

d'une décision de sécurité nationale d'abord et avant tout, la décision appartient au ministre responsable, puisqu'il est le responsable ultime.

[*Traduction*]

**La présidente :** Un amendement est proposé. Il est présenté par le sénateur Dagenais :

> Que le projet de loi C-59 soit modifié, à l'article 50, à la page 51, par substitution, à la ligne 32, de ce qui suit :
>
> « sions sont licites. »

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Non.

**La présidente :** Devrions-nous procéder à un vote par appel nominal?

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Madame la présidente, je propose que l'on procède à un vote par appel nominal.

[*Traduction*]

**Mark Palmer, greffier du comité :** La sénatrice Boniface?

**La présidente :** Non.

**M. Palmer :** Le sénateur Boehm?

**Le sénateur Boehm :** Non.

**M. Palmer :** Le sénateur Boisvenu?

**Le sénateur Boisvenu :** Oui.

**M. Palmer :** Le sénateur Dagenais?

**Le sénateur Dagenais :** Oui.

**M. Palmer :** La sénatrice Frum?

**La sénatrice Frum :** Oui.

**M. Palmer :** Le sénateur Gold?

**Le sénateur Gold :** Non.

**M. Palmer :** La sénatrice Griffin?

**La sénatrice Griffin :** Non.

**M. Palmer :** Le sénateur McIntyre?

**Senator McIntyre:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator McPhedran?

**Senator McPhedran:** No.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Oh?

**Senator Oh:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Pratte?

**Senator Pratte:** No.

**Mr. Palmer:** Yes, 5; no, 6.

**The Chair:** The motion is defeated.

Senator McPhedran, I understand you have other amendments within this part?

**Senator McPhedran:** Yes, thank you, chair. I think the amendment I'm about to propose is consistent with a number of the recommendations we received from expert witnesses. It really is to further clarify the authority and the role of the commissioner.

I'm looking at line 29, and I'm proposing that we add the following after line 29: "12.1 —"

**The Chair:** Senator McPhedran, can I just check to make sure everybody has it in front of them? Everybody should have a copy it.

**Senator McPhedran:** It looks like this "Mc50-50A," upper right. I think it's underneath your papers.

**Senator Griffin:** I have it now, but I didn't have it.

**Senator McPhedran:** May I read it?

**The Chair:** Would you mind, please?

**Senator McPhedran:** Thank you.

> "12.1 In conducting a review referred to in paragraph 12(a), the Commissioner may request information and documentation that are relevant to the review from any person who is able to provide such information or documentation if it is necessary to do so in order to determine whether the conclusions on the basis of which the authorization in question was issued are reasonable.".

In French?

**The Chair:** I think it's good. On debate, Senator Gold.

**Le sénateur McIntyre :** Oui.

**M. Palmer :** La sénatrice McPhedran?

**La sénatrice McPhedran :** Non.

**M. Palmer :** Le sénateur Oh?

**Le sénateur Oh :** Oui.

**M. Palmer :** Le sénateur Pratte?

**Le sénateur Pratte :** Non.

**M. Palmer :** 5 voix contre 6.

**La présidente :** La motion est rejetée.

Madame la sénatrice McPhedran, je crois savoir que vous avez d'autres amendements à proposer dans cette partie?

**La sénatrice McPhedran :** Oui, merci, madame la présidente. Je crois que l'amendement que je m'apprête à proposer est conforme à un certain nombre des recommandations que nous avons reçues de témoins experts. Il s'agit vraiment de clarifier davantage le pouvoir et le rôle du commissaire.

Je regarde la ligne 30, et je propose que nous ajoutions après cette ligne : « 12.1... »

**La présidente :** Sénatrice McPhedran, puis-je juste m'assurer que tout le monde l'a sous les yeux? Tout le monde devrait en avoir une copie.

**La sénatrice McPhedran :** Vous verrez dans le coin inférieur droit « Mc50-50A ». Je crois que c'est en dessous de vos documents.

**La sénatrice Griffin :** Je l'ai maintenant, mais je ne l'avais pas.

**La sénatrice McPhedran :** Puis-je le lire?

**La présidente :** Auriez-vous l'obligeance de le faire?

**La sénatrice McPhedran :** Merci.

> « 12.1 En procédant à l'examen visé à l'alinéa 12a), le commissaire peut demander des renseignements et des documents pertinents à toute personne en mesure de les fournir si ces renseignements et documents sont nécessaires pour déterminer si les conclusions sur lesquelles reposent l'autorisation accordée sont raisonnables. »

Dois-je le lire dans l'autre langue?

**La présidente :** Je pense que c'est bon. Vous pouvez en débattre, monsieur le sénateur Gold.

**Senator Gold:** Could you explain briefly the rationale? I wouldn't mind hearing officials speak to it as well. What's the rationale?

**Senator McPhedran:** I'd be happy to hear from the officials.

The rationale is that the role of the commissioner — there were a number of questions about the extent to which there could be consultation. Hopefully, this is also a way of being able to clearly allow for consultation with other commissioners, such as the Privacy Commissioner, in the process, as is deemed necessary by the commissioner. You'll note that the term "may" is being used here, so the discretion of the commissioner is very much respected in the wording of this amendment.

**Senator Gold:** Thank you. I'm just wondering if we could have input from the officials at the table as to whether this was necessary.

**John Davies, Director General, National Security Policy, Public Safety Canada:** We were not given a copy of the proposed amendments.

**The Chair:** Will you ensure the officials receive a copy of the proposed amendment?

**Senator McPhedran:** If I may add one other short point about this, I think this wording is seen as potentially very helpful in reinforcing the standard of reasonableness.

**The Chair:** Any comments from officials?

**Mr. Davies:** To be honest, chair, I think we'd need to think about this a bit more. There are a lot of natural points in the act to encourage collaboration to ensure the commissioner has everything he or she needs to make a decision. I don't think we've thought about it from the perspective of outside of government. It sort of implies requests and information from outside of government as well to determine reasonableness. I don't have a view on that now. We'd need more time to think about that.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** My question is for the senator or the departmental people. Did any witnesses raise this issue?

[*English*]

**Senator McPhedran:** Yes, this was something that was raised by Professor Mendes.

**Le sénateur Gold :** Pourriez-vous expliquer brièvement la justification? Je ne verrais pas de mal à ce que les représentants en parlent également. Quelle est la justification?

**La sénatrice McPhedran :** Je serais heureuse d'entendre les représentants.

La justification, c'est que le rôle du commissaire... il y a eu un certain nombre de questions concernant la mesure dans laquelle on tiendrait des consultations. Nous espérons que ce soit aussi un moyen de permettre clairement la consultation d'autres commissaires, comme le commissaire à la protection de la vie privée, en cours de processus, selon ce que le commissaire jugera nécessaire. Vous remarquerez que le terme « peut » est utilisé ici, et le pouvoir discrétionnaire du commissaire est donc très bien respecté dans le libellé de l'amendement.

**Le sénateur Gold :** Merci. Je me demande juste si nous pourrions obtenir les commentaires des représentants à la table pour savoir si c'était nécessaire.

**John Davies, directeur général, Politiques de la gestion de la sécurité nationale, Sécurité publique Canada :** Nous n'avons pas reçu de copie des amendements proposés.

**La présidente :** Pouvez-vous vous assurer que les représentants ont reçu une copie de l'amendement proposé?

**La sénatrice McPhedran :** Si je peux ajouter un autre bref point à ce sujet, je pense que ce libellé est considéré comme pouvant être très utile pour renforcer la norme du caractère raisonnable.

**La présidente :** Y a-t-il des commentaires de la part des représentants?

**M. Davies :** Pour être honnête, madame la présidente, je crois que nous devons y réfléchir un peu plus. Il y a beaucoup d'éléments naturels dans la loi qui encouragent la collaboration pour faire en sorte que le commissaire a tout ce dont il a besoin pour prendre une décision. Je ne crois pas que nous y ayons réfléchi d'un point de vue extérieur au gouvernement. Cela suppose en quelque sorte des demandes et des renseignements de l'extérieur du gouvernement, et il faut déterminer le caractère raisonnable. Je n'ai pas de point de vue sur cette question pour le moment. Il nous faudrait plus de temps pour y réfléchir.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** Ma question s'adresse à la sénatrice ou aux gens du ministère. Y a-t-il des témoins qui ont soulevé cette problématique?

[*Traduction*]

**La sénatrice McPhedran :** Oui, c'est quelque chose qui a été soulevé par M. Mendes.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** My question is for the witnesses from the department. What impact can this amendment have on the bill? You said you needed to study it, but will it have a significant impact?

[*English*]

**Mr. Davies:** I think the key thing to remember here is that the commissioner is reviewing the decision of the minister. He or she will have access to everything the minister had to make that decision. In that way, the minister will already have access to anything else that was a factor in the minister's decision. It may be a redundant amendment from that perspective.

**Senator McPhedran:** An additional point of information is that this is an adaptation of points that were raised before us by the current CSE commissioner in indicating, in practical terms, what would be very helpful in being able to fulfill responsibilities.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** Mr. Davies made an important point: He said it would be redundant. Could you prove that to us?

[*English*]

**Mr. Davies:** I just said that in terms of what the commissioner is asked to do in his or her mandate, it is to take all the information the minister had before him or her to determine the reasonableness. In that way, what other person would you need to talk to in that regard? You would already have all that body of evidence in front of as the minister, which is in 23(1).

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** If I understand what you're saying, this amendment provides the basis for the minister's decision. This information must have already been gathered so the minister can make a decision.

[*English*]

**Mr. Davies:** That's right. As I said, section 23(1) is the key part in terms of how information would be provided to the commissioner. It essentially goes through all of the elements in that regard.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** Based on the answer the department has given, do you consider your amendment superfluous? If not, what does it add to the quality of the text compared to what the officials have told us?

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** Je pose ma question aux témoins du ministère. Quel impact peut avoir cet amendement, en ce qui a trait au projet de loi? Vous avez affirmé avoir besoin de l'étudier, mais est-ce que cela a un impact important?

[*Traduction*]

**M. Davies :** Je pense que l'essentiel de ce qu'il faut se rappeler ici, c'est que le commissaire examine la décision du ministre. Il aura accès à tout ce dont disposait le ministre pour prendre cette décision. De cette façon, le ministre aura déjà accès à tout ce qui représentait un facteur dans la décision du ministre. Selon ce point de vue, c'est peut-être un amendement redondant.

**La sénatrice McPhedran :** Pour ajouter un complément d'information, il s'agit de l'adaptation de points qui ont été soulevés devant nous par le commissaire actuel du CST pour indiquer, dans des termes pratiques, ce qui serait utile pour qu'il puisse s'acquitter de ses responsabilités.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** M. Davies a dit une chose importante : il a dit que ce serait redondant. Pourriez-vous nous en faire la démonstration?

[*Traduction*]

**M. Davies :** Je viens juste de dire que, en ce qui concerne ce qui est demandé au commissaire dans son mandat, il s'agit de prendre tous les renseignements qui étaient à la disposition du ministre pour déterminer le caractère raisonnable. De cette façon, à quelle autre personne devriez-vous parler à ce sujet? Vous auriez déjà devant vous, comme le ministre, tout cet ensemble de preuves, qui se trouve au paragraphe 23(1).

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** Si je comprends bien vos propos, cet amendement est à la base de la décision du ministre. Afin que le ministre puisse prendre une décision, il faut que cette information ait déjà été recueillie.

[*Traduction*]

**M. Davies :** C'est exact. Comme je l'ai dit, le paragraphe 23(1) est la partie clé pour ce qui est de la façon dont l'information serait fournie au commissaire. Il porte essentiellement sur l'ensemble des éléments à cet égard.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** À la suite de la réponse que le ministère a donnée, trouvez-vous votre amendement superflu? Sinon, qu'est-ce qu'il ajoute à la qualité du texte par rapport à ce que les fonctionnaires nous ont dit?

[*English*]

**Senator McPhedran:** Senator, I was very influenced by what the current CSE commissioner told us in response to questions about how this could strengthen the work that's already being done. Since it came from someone with the authority and responsibilities in this area, this is an adaptation to his specific recommendation.

It surprises me to hear that it's being judged as redundant, given that it was the commissioner who made this suggestion.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** I have a comment on the amendment. Without wanting to backtrack, where reasonableness is at issue, the decision is left to the commissioner, but, on the other hand, where authorization is not reasonable, then you must rely on the competent minister. That leaves me somewhat confused.

[*English*]

**Senator Pratte:** I'm a little bit concerned — and maybe Senator McPhedran can reassure me — because it's already indicated in the bill, in the new act, that the commissioner would have access to all the information the minister had in making his or her decision.

If we allow the commissioner to try to access more information from a whole series of sources, whether the commissioner would not be led to determine the reasonableness of the activity rather than the reasonableness of the minister's decision. Do you understand the nuance?

The commissioner's role is really to decide whether the minister, considering the information he or she had in front of him or her, made a reasonable decision. If the commissioner is allowed to try to get more information, then the range is much wider because he or she can decide based on information the minister did not have in front of him or her.

**Senator McPhedran:** I think we've agreed that the role of the commissioner is that of a reasonable review.

Implicit in that is the gathering of information. It's not just a function of second-guessing here. It's a function of being able to review, yes, the information that was before the minister. It may well be that there's directly pertinent additional information where, with respect to the discretion of the commissioner and the judgment of the commissioner, we have to accept that this is part of the authority. Otherwise, how is the function of the commissioner anything other than just a stamp if exactly the same information is being considered?

[*Traduction*]

**La sénatrice McPhedran :** Monsieur le sénateur, j'ai été très influencée par ce que le commissaire actuel du CST nous a dit en réponse à des questions sur la façon dont cela pourrait renforcer le travail qui est déjà fait. Puisque cela venait de quelqu'un qui détient l'autorité et les responsabilités dans ce domaine, c'est une adaptation de sa recommandation particulière.

Je suis surprise d'entendre qu'on juge que c'est redondant, compte tenu du fait que c'est le commissaire qui a fait cette suggestion.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** J'ai un commentaire concernant l'amendement. Sans vouloir revenir en arrière, lorsqu'il s'agit du caractère raisonnable, on laisse la décision au commissaire, mais lorsque l'autorisation n'est pas raisonnable, à ce moment-là, par contre, on doit s'en remettre au ministre compétent. Cela me laisse un peu perplexe.

[*Traduction*]

**Le sénateur Pratte :** Je suis un peu préoccupé — et peut-être que la sénatrice McPhedran peut me rassurer — parce qu'il est déjà indiqué dans le projet de loi, dans la nouvelle loi, que le commissaire aurait accès à toute l'information que détenait le ministre pour prendre sa décision.

Si nous permettons au commissaire d'accéder à plus d'information provenant de tout un éventail de sources, le commissaire ne serait-il pas amené à déterminer le caractère raisonnable de l'activité plutôt que celui de la décision du ministre? Saisissez-vous la nuance?

Le rôle du commissaire est vraiment de déterminer si le ministre, compte tenu de l'information dont il disposait, a pris une décision raisonnable. Si le commissaire est autorisé à obtenir plus d'information, alors la portée est beaucoup plus grande, parce qu'il peut prendre une décision en fonction de renseignements que le ministre ne possédait pas.

**La sénatrice McPhedran :** Je crois que nous avons convenu que le rôle du commissaire consiste à réaliser un examen raisonnable.

Cela sous-entend la collecte de renseignements. Ce n'est pas juste une fonction où l'on fait des conjectures. C'est une fonction qui suppose d'être en mesure d'examiner, effectivement, les renseignements qui ont été soumis au ministre. Il se peut que des renseignements additionnels se révèlent directement pertinents et où, en ce qui a trait au pouvoir discrétionnaire du commissaire et à son jugement, nous devons admettre que cela fait partie du pouvoir. Autrement, comment la fonction du commissaire serait-elle autre chose qu'une approbation si exactement les mêmes renseignements sont pris en considération?

**Senator Pratte:** That's exactly my concern with this amendment. It has the potential to change the role of the commissioner, which at this point in the bill is envisaged as simply deciding on the reasonableness of the minister's decision, considering the information that is in the possession of the minister and also considering all the possible options, because it's a reasonableness test. Therefore, the minister's determination or decision has to be seen and judged as reasonable, considering all the possible options that are open to him or her.

**Senator McPhedran:** Madam Chair, this may be a difference in approach. It seems to me that to avoid a process that is, in fact, not a substantive review because the outcome is very much, I think, predetermined if the record before the minister remains absolutely the same and then goes to the commissioner.

Again, in both scenarios there has to be a good amount of trust in the skill and the discretion of the commissioner, but it allows the commissioner to ask reasonable, logical questions about the record and to seek additional clarification. To me, that would seem to be a good thing when we consider the justice considerations here: What is at stake in this kind of review?

**Senator Gold:** I think we're at risk of entering the thick morass of administrative law doctrine here. But there is a continuum here, on the one extreme, between simply having the intelligence commissioner tick off a box and saying that it satisfied the criteria. That would be the effect of the lawful amendment we voted down. The other extreme would be reviewing with fresh eyes the authorization, which, in such a case, you would want to have all the information, obviously, that the minister had and any other relevant information, which is what I take the amendment to be.

There is a middle ground, and the middle ground is what the bill provides. That is for the intelligence commissioner to ensure that the minister, in making his or her decision, based on all the evidence, made a reasonable decision. That's more than just that the decision was lawful, but it's not the same as reviewing the reasonableness of the authorization and the activities under the authorization.

I think the bill as it stands makes for a meaningful oversight, which is the correct term, one that satisfied the Department of Justice and lawyers that it addressed the constitutional problem, which a rubber stamp wouldn't, and which was supported by many of the witnesses before us, notwithstanding the testimony that's been referred to.

I think, on balance, I'm not sure that this is a step in the right direction.

**The Chair:** Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion in amendment?

**Le sénateur Pratte :** C'est exactement ma préoccupation avec cet amendement. Il pourrait changer le rôle du commissaire qui, à ce moment-ci dans le projet de loi, vise uniquement à déterminer le caractère raisonnable de la décision du ministre, à examiner les renseignements qui sont en possession du ministre et à tenir compte de toutes les options possibles, parce que c'est un critère du caractère raisonnable. Par conséquent, la décision du ministre doit être étudiée et jugée raisonnable, compte tenu de toutes les options possibles à sa disposition.

**La sénatrice McPhedran :** Madame la présidente, c'est peut-être une différence dans l'approche. Il me semble que, pour éviter un processus qui n'est en fait pas un examen approfondi, parce que le résultat est très fortement prédéterminé à mon avis, si le dossier présenté au ministre demeure absolument le même, puis est envoyé au commissaire...

Encore une fois, dans les deux scénarios, il doit y avoir une bonne dose de confiance dans la capacité et le pouvoir discrétionnaire du commissaire, et cela permet au commissaire de poser des questions raisonnables et logiques au sujet du dossier et de demander des précisions supplémentaires. Pour moi, je verrais cela d'un bon œil lorsque nous tenons compte des considérations en matière de justice ici : qu'est-ce qui est en cause dans ce type d'examen?

**Le sénateur Gold :** Je crois que nous risquons de nous embourber dans la doctrine du droit administratif ici. Mais il y a un continuum, à un extrême, entre le simple fait de demander au commissaire au renseignement de cocher une case et de dire que cela répond aux critères... Ce serait l'effet de l'amendement licite que nous avons rejeté. L'autre extrême, ce serait d'examiner d'un œil neuf l'autorisation, où, dans un tel cas, vous voudriez posséder évidemment tous les renseignements que le ministre possédait et toute autre information pertinente, ce que propose l'amendement, à mon avis.

Il y a un juste milieu, et c'est ce qu'offre le projet de loi : le commissaire au renseignement doit s'assurer que, lorsque le ministre prend sa décision en se fondant sur tous les éléments de preuve, il prend une décision raisonnable. Il ne suffit pas de dire que la décision était licite, mais ce n'est pas la même chose que d'examiner le caractère raisonnable de l'autorisation et des activités réalisées en vertu de l'autorisation.

Je crois que, sous sa forme actuelle, le projet de loi prévoit une surveillance utile, qui est le terme exact, qui convainc le ministère de la Justice et les avocats qu'il remédie au problème constitutionnel, ce qu'une approbation automatique ne ferait pas, et qui a été appuyée par nombre des témoins qui ont comparu devant nous, nonobstant le témoignage auquel on a fait allusion.

Tout compte fait, je crois que je ne suis pas certain qu'il s'agisse d'un pas dans la bonne direction.

**La présidente :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Some Hon. Senators:** Yes.

**Some Hon. Senators:** No.

**The Chair:** I'm hearing "no." It's defeated.

Senators, I'm trying my best to keep these in order for you. The next amendment is Senator McPhedran's, and the note at the top should say 50-50b.

**Senator McPhedran:** Thank you very much, Madam Chair. If we could go to line 35, this is a proposed amendment to follow line 35. It would become 13.1. This is clause 50, on page 50, by adding the following after line 35:

> "If the Commissioner determines that the conclusions referred to in section 13 are not reasonable in respect of an authorization but would be reasonable if a specific condition were added to that authorization, the Commissioner may. . .

And, again, I'm using language of discretion.

> (a) refer the matter back to the appropriate minister for reconsideration; and
>
> (b) provide that minister with a description of the condition that would have to be added to the authorization in order to make the conclusions reasonable.".

**The Chair:** On debate.

**Senator Pratte:** I have a couple of questions for Senator McPhedran. The fact that it's a new 13.1, does this mean that this amendment would only relate to the Communications Security Establishment, the authorizations that relate to the CSE and not CSIS?

**Senator McPhedran:** That is my understanding. Again, this is drawn from the testimony of the CSE commissioner.

**Senator Pratte:** Yes, I remember that.

**Senator McPhedran:** Maybe we could ask officials for feedback.

**Mr. Davies:** I think there's concern when the commissioner sort of goes beyond just providing views on the reasons for approving or not and getting into conditions on telling the minister what he or she must do.

If you look at page 51 at the bottom, "Commissioner's decision," section 20(1), both (a) and (b), it's clear that the commissioner has to set out his or her reasons for stating here that he or she is satisfied or not with the reasonableness. What happens then is it would go back to the minister, in the case that he or she found that it wasn't reasonable, and the minister would

**Des voix :** Oui.

**Des voix :** Non.

**La présidente :** J'entends « non ». La motion est rejetée.

Mesdames et messieurs, je fais de mon mieux pour respecter l'ordre. Le prochain amendement est celui de la sénatrice McPhedran, et vous devriez voir tout en haut 50-50b.

**La sénatrice McPhedran :** Merci beaucoup, madame la présidente. Si nous pouvons passer à la ligne 35, il s'agit d'un amendement proposé après la ligne 35. Cela deviendrait l'article 13.1. Il s'agit de l'article 50, à la page 50, par adjonction, à la ligne 35, de ce qui suit :

> « Lorsque le commissaire détermine que les conclusions visées à l'article 13 sur lesquelles repose l'autorisation ne sont pas raisonnables, mais qu'elles le seraient si une condition précise était ajoutée à l'autorisation, le commissaire peut : [...]

Et encore une fois, j'utilise le libellé du pouvoir discrétionnaire.

> a) renvoyer la question au ministre compétent pour réexamen;
>
> b) fournir à ce ministre une description de la condition à ajouter à l'autorisation pour rendre ces conclusions raisonnables. »

**La présidente :** Le débat est ouvert.

**Le sénateur Pratte :** J'ai quelques questions pour la sénatrice McPhedran. Le fait qu'il s'agisse d'un nouvel article 13.1, veut-il dire que cet amendement concernerait uniquement le Centre de la sécurité des télécommunications, les autorisations qui concernent le CST et non pas le SCRS?

**La sénatrice McPhedran :** C'est ce que je comprends. Encore une fois, c'est tiré du témoignage du commissaire du CST.

**Le sénateur Pratte :** Oui, je m'en souviens.

**La sénatrice McPhedran :** Nous pourrions peut-être demander aux représentants leurs commentaires.

**M. Davies :** Je pense que c'est préoccupant que le commissaire ne s'en tienne pas juste à fournir ses points de vue sur les raisons de son approbation ou non et qu'il établisse des conditions disant au ministre ce qu'il devrait faire.

Si vous regardez au bas de la page 51, les alinéas a) et b) du paragraphe 20(1) « décision du commissaire », il est clair que le commissaire doit motiver sa décision s'il affirme qu'il est convaincu ou non du caractère raisonnable. Ce qui se passerait alors, c'est que la décision reviendrait au ministre, dans le cas où il aurait conclu qu'elle n'était pas raisonnable, et le ministre

have that information and would be able to, perhaps, resubmit the same authorization to the commissioner, having taken the commissioner's findings into account.

**Senator McPhedran:** Senator, I'd like to just offer a point of clarification in response to Mr. Davies using the term what the minister "must" do. That is absolutely not the wording of this proposed amendment.

**The Chair:** Senator, can you clarify the wording?

**Senator McPhedran:** It says very clearly that "the Commissioner may." The idea behind this is to build on what is existing in the bill. It does not contradict. It simply clarifies a discretion that matches the authority of the commissioner, and decision-making remains with the minister.

**The Chair:** Any response?

**Mr. Davies:** I would just go back to what I said before: 20(1) already says that the commissioner must set out his or her reasons for doing so in terms of findings of reasonableness, and give that conclusion back to the minister. It seems to be very similar.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** My question is for the officials. I understand you told us earlier that the amendment proposed by the senator — to section 12.1, line 29 — was redundant. Ultimately, however, it seems to me to provide a kind of additional security for the commissioner that isn't provided elsewhere in the bill.

[*English*]

**Mr. Davies:** I think it's hard to predict how a clause that has, here, the conditions you "may" set out will turn out in practice. I think how the minister will respond to that and sort of the subjective "you can if you want to," is not really clear how this would play out. I think that would be my caution on that.

**Scott Millar, Deputy Chief, Communications Security Establishment:** I would add as well, when it comes to the ministerial authorizations, if the commissioner does not agree with the minister's decisions then the ministerial authorization is null and void. At the end of the day, any minister would have to reconsider regardless, and consider enough information that the commissioner would also agree meets the test as they're laid out, at least for the proposed CSE act portion.

posséderait ces renseignements et serait en mesure de peut-être présenter de nouveau la même autorisation au commissaire, ayant tenu compte des conclusions de ce dernier.

**La sénatrice McPhedran :** Monsieur le sénateur, j'aimerais juste offrir une précision en réponse à M. Davies concernant l'utilisation du terme « doit » : ce que le ministre « doit » faire. Ce n'est absolument pas le libellé de l'amendement proposé.

**La présidente :** Madame la sénatrice, pourriez-vous clarifier le libellé?

**La sénatrice McPhedran :** Il est dit très clairement que le « commissaire peut ». L'idée, c'est de faire fond sur ce qui existe dans le projet de loi. Il ne s'agit pas de le contredire. Cela clarifie simplement un pouvoir discrétionnaire qui correspond au pouvoir du commissaire, et le pouvoir décisionnel demeure entre les mains du ministre.

**La présidente :** Y a-t-il des réactions?

**M. Davies :** J'aimerais juste retourner à ce que j'ai dit plus tôt : le paragraphe 20(1) dit déjà que le commissaire doit motiver sa décision en ce qui concerne ses conclusions à l'égard du caractère raisonnable, et remettre cette conclusion au ministre. Ça semble très semblable.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** Ma question s'adresse aux fonctionnaires. Je comprends que vous nous avez dit plus tôt que l'amendement proposé par la sénatrice — à l'article 12.1, ligne 30 — était redondant. Mais au fond, celui-ci m'apparaît comme étant une espèce de sécurité additionnelle pour le commissaire, qu'on ne retrouve pas dans le projet de loi.

[*Traduction*]

**M. Davies :** Je crois qu'il est difficile de prédire comment un article qui renferme comme condition le fait que le commissaire « peut » motiver sera appliqué en pratique. Je crois que la façon dont le ministre réagira à cela... et le caractère subjectif de « vous pouvez le faire si vous le voulez » n'indique pas vraiment clairement comment les choses se dérouleraient. Je crois que ce serait ma mise en garde à ce sujet.

**Scott Millar, chef adjoint, Centre de la sécurité des télécommunications :** J'ajouterais aussi que, lorsqu'il est question des autorisations ministérielles, si le commissaire n'est pas d'accord avec les décisions du ministre, alors l'autorisation ministérielle est nulle et non avenue. Au final, tout ministre devrait refaire un nouvel examen et prendre en considération assez de renseignements pour que le commissaire convienne aussi qu'ils satisfont aux critères tels qu'ils sont définis, du moins pour ce qui est de la partie de la loi proposée sur le CST.

**Senator McPhedran:** If I may respond to that, just to reiterate that this amendment doesn't undermine or contradict what's already in the bill. It's offered as a clarification of authority and procedure. The idea behind it is that it actually speeds up the process; it makes for a more effective process.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** My remark concerns the comment by the senator. Senator McPhedran, how does that improve or expedite the process?

[*English*]

**Senator McPhedran:** Right now, the description that's in the act is just fine in terms of the general scope of the authority. Leaving the discretion with the commissioner allows for a more direct articulation of a solution to the problem, if indeed a problem has been found. It takes away any question about the reasonableness of the commissioner taking that action and assisting the minister. This leaves the commissioner with the discretion and authority as laid out in the act, and leaves the minister with the discretion and authority as laid out in the act. It doesn't undermine either one of those scopes of responsibility for either party.

**Senator Gold:** I think the act in these areas tries to strike a balance between ministerial responsibility on the one hand, which is fundamental in a democratic society, and appropriate oversight to ensure compliance with our constitutional rights and freedoms. Section 35 of the proposed CSE act makes it clear in subsection (d) that it's the minister who creates any terms, conditions or restrictions that the minister considers advisable in the public interest. It goes on to speak about how that feeds into the notions of reasonableness and proportionality. I think it's important not to lose sight of this balance and the importance of ministerial responsibility.

In addition, at least according to the testimony of Mr. Plouffe, who we heard on May 2, the process that's contemplated — and presumably he's building upon his own experience within the CSE — is a kind of interactive one. He says that if he comes to the conclusion that the minister's conclusions are not reasonable, he has to write reasons and send it back to the judge. It goes back to the agency and they start again and they come back. Ultimately it's for the minister to decide, based upon what he or she receives from the commissioner as to additional conditions.

I think this is unnecessary in terms of how I understand the process already to unfold and what's contemplated. It does suggest perhaps a slight tilting away from ministerial responsibility, even though behind closed doors there may very well be frank and open exchange about what tweaks might be

**La sénatrice McPhedran :** Si vous me permettez, je veux juste rappeler que cet amendement ne mine ou ne contredit pas ce qui est déjà dans le projet de loi. C'est présenté en guise de clarification du pouvoir et de la procédure. L'idée, c'est qu'il accélère en réalité le processus; il le rend plus efficace.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** Mon intervention a trait au commentaire de la sénatrice. J'aimerais que vous m'expliquiez, sénatrice McPhedran, en quoi cela améliore ou accélère le processus.

[*Traduction*]

**La sénatrice McPhedran :** En ce moment, la description qui figure dans la loi est très correcte pour ce qui est de la portée générale du pouvoir. Le fait de laisser le pouvoir discrétionnaire au commissaire permet une articulation plus directe d'une solution au problème, si un problème est bel et bien découvert. Cela écarte toute question au sujet du caractère raisonnable du fait, pour le commissaire, de prendre cette mesure et d'aider le ministre. Cela laisse au commissaire le pouvoir discrétionnaire et le pouvoir tels qu'ils sont définis dans la loi, en plus de laisser au ministre le pouvoir discrétionnaire et le pouvoir prévus dans la loi. Cela ne vient miner aucune des attributions d'une partie ou de l'autre.

**Le sénateur Gold :** Je crois que, dans ces domaines, la loi s'efforce d'établir un juste milieu entre la responsabilité ministérielle, d'une part, qui est fondamentale dans une société démocratique, et la surveillance appropriée pour assurer la conformité avec nos droits et nos libertés constitutionnels. L'article 35 de la loi sur le CST proposée indique clairement, à l'alinéa d), que c'est le ministre qui crée les conditions et les restrictions qu'il estime souhaitables dans l'intérêt du public. Il porte ensuite sur la façon dont cela s'inscrit dans les notions d'activités raisonnables et proportionnelles. Je crois que c'est important de ne pas perdre de vue cet équilibre et l'importance de la responsabilité ministérielle.

De plus, du moins, d'après le témoignage de M. Plouffe, que nous avons entendu le 2 mai, le processus envisagé — et on présume qu'il repose sur sa propre expérience au sein du CST — est en quelque sorte interactif. Il dit que, s'il conclut que les conclusions du ministre ne sont pas raisonnables, il enverra au juge une décision écrite accompagnée des motifs. Celle-ci sera renvoyée à l'organisme de renseignement, qui recommencera le processus. Au final, il revient au ministre de prendre la décision, en fonction de ce qu'il a reçu de la part du commissaire comme conditions supplémentaires.

Je crois que c'est inutile, selon la façon dont je comprends le déroulement du processus et ce qui est envisagé. On suggère peut-être de s'écarter un peu de la responsabilité ministérielle, même si, derrière des portes closes, il pourrait très bien y avoir un échange franc et ouvert au sujet des améliorations qui

appropriate. I think putting it into law shifts the balance. I'm not sure it's necessary, so I have some reservations.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** Given the complexity of the amendment, I would ask that we suspend for five minutes to discuss it amongst ourselves in order to ensure we understand the merit of the amendment.

[*English*]

**Senator Pratte:** I want to explain briefly that in my understanding of the proposal this would significantly expand the role of the intelligence commissioner. Once he or she determines that the authorization or the decision of the minister is not reasonable, he is then asked to provide a condition that would render the activity in question reasonable. Therefore, the commissioner would decide what kind of activity or operation would be deemed reasonable by him. I think that goes beyond the mandate envisaged by this bill, so I have some hesitation.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** I in fact asked that we suspend for consultation purposes, and you'll know the outcome when we vote. I have no further comment.

[*English*]

**The Chair:** Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion in amendment?

**Some Hon. Senators:** No.

**Some Hon. Senators:** Yes.

**The Chair:** I hear a "yea."

We will do a roll call.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Boniface.

**The Chair:** No.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Boehm.

**Senator Boehm:** No.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Boisvenu.

**Senator Boisvenu:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Dagenais.

**Senator Dagenais:** Yes.

pourraient être appropriées. Je crois que le fait de l'inscrire dans la loi rompt l'équilibre. Je ne suis pas certain que ce soit nécessaire, donc j'ai quelques réserves.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Étant donné la complexité de l'amendement, je demanderais que l'on suspende la séance pendant cinq minutes afin d'en discuter entre collègues, afin de nous assurer de comprendre le bien-fondé de l'amendement.

[*Traduction*]

**Le sénateur Pratte :** J'aimerais expliquer brièvement que, selon ma compréhension de la proposition, cela viendrait élargir de manière considérable le rôle du commissaire au renseignement. Il détermine que l'autorisation ou la décision du ministre n'est pas raisonnable, puis on lui demande de fournir une condition qui rendrait l'activité en question raisonnable. Par conséquent, le commissaire déciderait quel type d'activité ou d'opération serait jugée raisonnable à ses yeux. Je crois que cela dépasse le mandat envisagé par le projet de loi, donc j'hésite un peu.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** En fait, j'avais demandé que nous suspendions les travaux à des fins de consultation, et vous en connaîtrez les résultats au moment du vote. Je n'ai aucun autre commentaire à ajouter.

[*Traduction*]

**La présidente :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Non.

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** J'entends un « oui ».

Nous ferons un vote par appel nominal.

**M. Palmer :** La sénatrice Boniface.

**La présidente :** Non.

**M. Palmer :** Le sénateur Boehm.

**Le sénateur Boehm :** Non.

**M. Palmer :** Le sénateur Boisvenu.

**Le sénateur Boisvenu :** Oui.

**M. Palmer :** Le sénateur Dagenais.

**Le sénateur Dagenais :** Oui.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Frum.

**Senator Frum:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Gold.

**Senator Gold:** No.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Griffin.

**Senator Griffin:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator McIntyre.

**Senator McIntyre:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator McPhedran.

**Senator McPhedran:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Oh.

**Senator Oh:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Pratte.

**Senator Pratte:** No.

**Mr. Palmer:** Yes, 7; no, 4.

**The Chair:** The amendment carries.

Senators, are there any more amendments on Part 2?

Shall Part 2, as amended, carry?

You have an amendment on Part 2, Senator Boisvenu?

**Senator Boisvenu:** Are we at page 69 of the bill, clause 76?

**The Chair:** We're not there yet.

Senator Boisvenu, am I clear that you have no amendments on Part 2?

**Senator Boisvenu:** No.

**The Chair:** Shall Part 2, with amendment, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Boisvenu:** On division.

**The Chair:** We're just handing out some proposed amendments at the moment.

Shall Part 3, which contains clauses 76 to 91, carry?

**M. Palmer :** La sénatrice Frum.

**La sénatrice Frum :** Oui.

**M. Palmer :** Le sénateur Gold.

**Le sénateur Gold :** Non.

**M. Palmer :** La sénatrice Griffin.

**La sénatrice Griffin :** Oui.

**M. Palmer :** Le sénateur McIntyre.

**Le sénateur McIntyre :** Oui.

**M. Palmer :** La sénatrice McPhedran.

**La sénatrice McPhedran :** Oui.

**M. Palmer :** Le sénateur Oh.

**Le sénateur Oh :** Oui.

**M. Palmer :** Le sénateur Pratte.

**Le sénateur Pratte :** Non.

**M. Palmer :** 7 voix contre 4.

**La présidente :** L'amendement est adopté.

Mesdames et messieurs les sénateurs, y a-t-il d'autres amendements sur la partie 2?

La partie 2, telle que modifiée, est-elle adoptée?

Vous avez un amendement par rapport à la partie 2, sénateur Boisvenu?

**Le sénateur Boisvenu :** Sommes-nous à la page 72 du projet de loi, à l'article 76?

**La présidente :** Nous ne sommes pas encore là.

Sénateur Boisvenu, ai-je bien compris que vous n'avez pas d'amendements sur la partie 2?

**Le sénateur Boisvenu :** Non.

**La présidente :** La partie 2, telle que modifiée, est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Boisvenu :** Avec dissidence.

**La présidente :** Nous sommes juste en train de distribuer quelques amendements proposés en ce moment.

La partie 3, qui contient les articles 76 à 91, est-elle adoptée?

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** This is quite a complex amendment. First of all, I move the following:

That Bill C-59 be amended in clause 76,

(a) on page 69, by replacing line 14 with the following:

Look, since I have three pages of this, instead of reading it, I'll give you a summary of the purpose of this amendment.

Some witnesses emphasized to us the importance of avoiding a two-tiered decision-making process. What the bill currently proposes is that, where a decision must be made concerning a defensive cyber operation or an active cyber operation — I'm referring to subsection 29(2), on page 73 of the bill, and to section 32, on page 74 — authorization is requested from two ministers, the Minister of National Defence, who is responsible for the bill, and the Minister of Foreign Affairs. However, two witnesses told us that this type of dual political decision-making overburdens the system. As in other programs, when two ministers are involved in a decision, the bureaucracy is set in motion in both cases. What we're saying here is that we should concentrate this decision-making power in the hands of the Minister of National Defence, who is ultimately accountable to the Privy Council Office and to the public. In short, the proposed amendment would simply delete subsection 29(2), on page 73, which reads as follows:

The Minister may issue the authorization only if he or she has consulted the Minister of Foreign Affairs.

We propose to delete this portion of the bill so as not to require the minister to consult other parties, but rather to do so only as needed. In so doing, we would amend a long series of clauses throughout the bill. I could have read you the proposed amendment in full, but that would have taken several minutes. I would add that this amendment puts this decision back into the hands of the Minister of National Defence, and, if he feels the need to consult the Minister of Foreign Affairs, he may simply do so.

Do you want me to read the amendment in full, Madam Chair?

[*English*]

**The Chair:** I believe everybody has it in front of them now.

**Senator Boisvenu:** I have a few pages.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** Il s'agit d'une modification assez complexe. Tout d'abord, je propose ce qui suit :

Que le projet de loi C-59 soit modifié, à l'article 76 :

a) à la page 69, par substitution, à la ligne 13, de ce qui suit...

Écoutez, j'en ai pour trois pages, alors au lieu de vous en faire la lecture, je vais vous présenter un résumé de l'objectif de cette modification.

Certains témoins nous ont souligné l'importance d'éviter un processus de décision à deux volets. Actuellement, ce que propose le projet de loi, c'est que, lorsqu'une décision doit être prise concernant une cyberopération défensive ou une cyberopération active — je fais référence au paragraphe 29(2), à la page 73 du projet de loi, et à l'article 32, à la page 74 —, on demande l'autorisation de deux ministres, celui de la Défense nationale, responsable du projet de loi, et celui des Affaires étrangères. Or, deux témoins nous ont dit que ce type de dualité en matière de prise de décision politique alourdit énormément le système. Comme dans d'autres programmes, lorsque deux ministères participent à une décision, l'appareil bureaucratique est en marche dans les deux cas. Ce qu'on dit ici, c'est qu'il faudrait concentrer ce pouvoir décisionnel dans les mains du ministre de la Défense nationale qui est, en fin de compte, redevable au Bureau du Conseil privé et à la population. Bref, la proposition d'amendement aurait simplement pour effet de retirer le paragraphe 29(2) à la page 73, qui se lit comme suit :

Le ministre ne peut délivrer l'autorisation de cyberopérations défensives que s'il a consulté le ministre des Affaires étrangères.

Nous proposons de retirer cette portion du projet de loi afin de ne pas obliger le ministre à consulter d'autres parties, mais bien à le faire uniquement au besoin. Ce faisant, on modifie une longue série d'articles tout au long du projet de loi. J'aurais pu vous lire l'amendement proposé au complet, mais cela prendrait plusieurs minutes. Je me permets d'ajouter que cet amendement fait en sorte qu'on remette cette décision entre les mains du ministre de la Défense nationale et, s'il ressent le besoin de consulter le ministre des Affaires étrangères, il peut le faire, tout simplement.

Désirez-vous que je lise l'amendement au complet, madame la présidente?

[*Traduction*]

**La présidente :** Je crois que tout le monde l'a sous les yeux en ce moment.

**Le sénateur Boisvenu :** J'ai quelques pages.

**The Chair:** Clearly there will be questions. Take a few minutes and read through.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** While you read them, I'd simply like to report some remarks by two witnesses who suggested these amendments to us.

First, in Richard Fadden's opinion, several ministerial authorizations would merely complicate matters further. That's why he was in favour of the option of consulting the Minister of Foreign Affairs rather than an obligation to do so.

Similarly, former senator Hugh Segal, of the University of Toronto, an expert in the field who, for some 15 years, has been very much involved in national security matters at various levels of government, was not in favour of this dual authorization. He also suggested that we propose consultation with the Minister of Foreign Affairs rather than give the minister decision-making authority.

[*English*]

**Senator Gold:** I oppose this amendment. This is a dangerous amendment.

The development and addition to CSE of both a defensive and active cybermandate was a product of a long and complex series of consultations between the agencies and others. Defensive cyberoperations may very well, and often will, engage other state actors. Even if the actual activities take place on the territory of Canada, it is necessary that the Minister of Foreign Affairs, to whom we entrust our foreign relations, at least be consulted so as to understand the implications of taking actions which will be known to, very possibly, another state actor with whom we have relations, friendly or otherwise.

All the more important that the Minister of Foreign Affairs be required to sign off on active cyberoperations. These are activities that, by definition, will take place in the territory of another state. This engages Canada's obligations in international law generally and, in particular, the international law of war.

Active cyberoperations could very well drag Canada into a diplomatic crisis, if not, indeed, engage Canada in the possibility of being considered to be at war. We cannot ignore the importance, in a democratic society, of giving the Minister of Foreign Affairs this critical role when this new mandate is being given to an agency to engage our interests.

**La présidente :** Manifestement, il y aura des questions. Prenez quelques minutes pour en faire la lecture.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** Pendant que vous les lisez, j'aimerais simplement vous rapporter certains propos des deux témoins qui nous ont suggéré ces amendements.

Premièrement, de l'avis de M. Richard Fadden, plusieurs autorisations ministérielles ne feraient que compliquer les choses davantage, c'est pourquoi il favorisait une consultation possible du ministre des Affaires étrangères plutôt que l'obligation de le faire.

De même, l'ex-sénateur Hugh Segal, de l'Université de Toronto, une sommité dans ce domaine et qui est très impliqué depuis une quinzaine d'années dans le dossier de la sécurité nationale à divers échelons de gouvernement, n'était pas en faveur de cette double autorisation. Il suggérait également qu'on propose la consultation du ministre des Affaires étrangères au lieu de lui accorder un pouvoir décisionnel.

[*Traduction*]

**Le sénateur Gold :** Je m'oppose à cet amendement. C'est un amendement dangereux.

L'évolution et l'ajout au CST d'un mandat touchant les cyberopérations défensives et actives était le produit d'une longue et complexe série de consultations entre les agences et d'autres entités. Les cyberopérations défensives pourraient très bien faire intervenir d'autres acteurs de l'État, et elles le feront souvent. Même si les activités proprement dites se tiennent sur le territoire du Canada, il est nécessaire que la ministre des Affaires étrangères, à qui nous confions nos relations étrangères, soit à tout le moins consultée de manière à ce qu'elle comprenne les répercussions de la prise de mesures qui seront portées à la connaissance, fort probablement, d'un autre acteur étatique avec qui nous avons des relations, amicales ou autres.

Il est d'autant plus important que la ministre des Affaires étrangères soit tenue d'approuver les cyberopérations actives. Ce sont des activités qui, par définition, auront lieu sur le territoire d'un autre État. Cela fait intervenir les obligations du Canada dans le droit international de façon générale, et en particulier, le droit international de la guerre.

Les cyberopérations actives pourraient très bien attirer le Canada dans une crise diplomatique, si ce n'est effectivement amener le Canada à la possibilité d'être considéré comme en guerre. Nous ne pouvons faire abstraction de l'importance, dans une société démocratique, de confier à la ministre des Affaires étrangères ce rôle essentiel lorsque ce nouveau mandat pour mobiliser nos intérêts est attribué à une agence.

It is true that we heard testimony that was concerned about ministers not agreeing. We also heard testimony from, among others, Professor Wark, and we could read in the writings — I don't believe he testified to this effect — and Professor Forcese, that this so-called double-lock system is critical if Canada is to maintain our accountability democratically and our responsibilities internationally. This amendment, though supported by testimony, or at least implied by testimony, would really be ill-advised and not in Canada's national interest.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** I entirely agree with Senator Gold. The minister is consulted. I never said he or she had to be consulted. I'll repeat your remarks: the minister is consulted, but he or she would not have decision-making authority. We have a bill designed to make the Canadian intelligence system more effective. Having previously worked in the bureaucracy, I know that having two ministers responsible for decision-making will encumber the process as a result of both differences of political opinion and bureaucratic differences. Instead we want to streamline the process.

In addition, the Department of Foreign Affairs doesn't belong to what's called the "club of five". The Minister of National Defence takes the lead on information and decision-making. Consequently, having two ministers making decisions could complicate matters. If there is a potential negotiation to be conducted, it will be up to the Prime Minister's Office to do it. If we really want to make the system more effective, there should be a single decision-making path not two.

[*English*]

**The Chair:** Are all senators satisfied they've had time to read the amendment?

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion in amendment?

**Some Hon. Senators:** Yes.

**Some Hon. Senators:** No.

**The Chair:** We need a roll call.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Boniface?

**The Chair:** No.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Boehm?

**Senator Boehm:** No.

Il est vrai que nous avons entendu un témoignage où l'on se préoccupait du fait que les ministres ne soient pas d'accord. Nous avons aussi entendu notamment le témoignage de M. Wark, et nous pouvons lire les ouvrages — je ne crois pas qu'il ait témoigné à cet égard — et de M. Forcese, que ce soi-disant système à double protection est crucial si le Canada doit maintenir sa responsabilité sur le plan démocratique et à l'échelon international. Cet amendement, même s'il est appuyé par les témoignages ou est du moins implicite dans ceux-ci, serait vraiment mal avisé et ne serait pas dans l'intérêt national du Canada.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** Je suis tout à fait d'accord avec le sénateur Gold. Le ministre est consulté. Je n'ai jamais dit qu'il ne fallait pas le consulter. Je reprends vos paroles : le ministre est consulté, mais il n'aurait pas de pouvoir décisionnel. On a un projet de loi qui cherche à rendre le système du renseignement canadien plus efficace. Pour avoir déjà travaillé dans l'appareil bureaucratique, je sais que le fait d'avoir deux ministres responsables de la prise d'une décision alourdira le processus, et ce, non pas seulement à cause de divergences d'opinions au chapitre politique, mais aussi au chapitre bureaucratique. Nous voulons plutôt alléger le processus.

De plus, le ministère des Affaires étrangères ne fait pas partie de ce qu'on appelle le « club des cinq ». C'est le ministre de la Défense nationale qui est au front en ce qui concerne l'information et la prise de décisions. Donc, le fait qu'il y ait deux ministres qui prendront la décision risque d'alourdir les choses. S'il y a un arbitrage à faire éventuellement, ce sera au bureau du premier ministre à le faire. Si on veut vraiment rendre ce système plus efficace, il faudrait que le trajet de la décision passe par un couloir plutôt que deux.

[*Traduction*]

**La présidente :** Les sénateurs sont-ils tous d'avis qu'ils ont eu le temps de lire l'amendement?

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Oui.

**Des voix :** Non.

**La présidente :** Nous avons besoin d'un vote par appel nominal.

**M. Palmer :** La sénatrice Boniface?

**La présidente :** Non.

**M. Palmer :** Le sénateur Boehm?

**Le sénateur Boehm :** Non.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Boisvenu?

**Senator Boisvenu:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Dagenais?

**Senator Dagenais:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Frum?

**Senator Frum:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Gold?

**Senator Gold:** No.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Griffin?

**Senator Griffin:** No.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator McIntyre?

**Senator McIntyre:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator McPhedran?

**Senator McPhedran:** No.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Oh?

**Senator Oh:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Pratte?

**Senator Pratte:** No.

**Mr. Palmer:** Yes, 5; no, 6.

**The Chair:** The amendment is defeated. Are there any other amendments on Part 3?

Shall Part 3, which contains clauses 76 to 91, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

**Senator Boisvenu:** On division.

**The Chair:** On division.

Shall Part 4, which contains clauses 92 to 111, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

**Senator Boisvenu:** On division.

**The Chair:** On division.

**M. Palmer :** Le sénateur Boisvenu?

**Le sénateur Boisvenu :** Oui.

**M. Palmer :** Le sénateur Dagenais?

**Le sénateur Dagenais :** Oui.

**M. Palmer :** La sénatrice Frum?

**La sénatrice Frum :** Oui.

**M. Palmer :** Le sénateur Gold?

**Le sénateur Gold :** Non.

**M. Palmer :** La sénatrice Griffin?

**La sénatrice Griffin :** Non.

**M. Palmer :** Le sénateur McIntyre?

**Le sénateur McIntyre :** Oui.

**M. Palmer :** La sénatrice McPhedran?

**La sénatrice McPhedran :** Non.

**M. Palmer :** Le sénateur Oh?

**Le sénateur Oh :** Oui.

**M. Palmer :** Le sénateur Pratte?

**Le sénateur Pratte :** Non.

**M. Palmer :** 5 voix contre 6.

**La présidente :** L'amendement est rejeté. Y a-t-il d'autres amendements sur la partie 3?

La partie 3, qui contient les articles 76 à 91, est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** La partie 3 est adoptée.

**Le sénateur Boisvenu :** Avec dissidence.

**La présidente :** Avec dissidence.

La partie 4, qui contient les articles 92 à 111, est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** La partie 4 est adoptée.

**Le sénateur Boisvenu :** Avec dissidence.

**La présidente :** Avec dissidence.

Shall Part 5, which contains clauses 112 to 126, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Boisvenu:** On division.

**The Chair:** On division.

Shall Part 6, which contains clauses 127 to 139, carry? Senator McPhedran.

**Senator McPhedran:** Thank you, Madam Chair. I would like to speak to a possible amendment at clause 135, page 134.

**The Chair:** Could you flag what it says at the top of the amendment?

**Senator McPhedran:** Mc 135-134.

**The Chair:** Can we give senators a chance to make sure they have that?

**Senator McPhedran:** Yes, of course. Thank you. Clause 135, at page 134, and it's replacing line 3 of that clause.

**The Chair:** Does everyone have it? Senator McPhedran.

**Senator McPhedran:** Just one moment, please. I withdraw. Thank you.

**The Chair:** Senator McPhedran, you need leave to withdraw.

**Senator McPhedran:** Madam Chair, may I have leave to withdraw?

**The Chair:** Agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Agreed.

Shall Part 6, which contains clauses 127 to 139, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Agreed. On division? Carried.

Shall Part 7, which contains clauses 140 to 158, carry?

**Senator McIntyre:** Madam Chair, I have an amendment at clause 143.

La partie 5, qui contient les articles 112 à 126, est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Boisvenu :** Avec dissidence.

**La présidente :** Avec dissidence.

La partie 6, qui contient les articles 127 à 139, est-elle adoptée? Sénatrice McPhedran, allez-y.

**La sénatrice McPhedran :** Merci, madame la présidente. J'aimerais parler d'un amendement possible à l'article 135, page 134.

**La présidente :** Pourriez-vous nous indiquer ce qu'il est écrit en haut de l'amendement?

**La sénatrice McPhedran :** Mc 135-134.

**La présidente :** Pouvons-nous donner aux sénateurs l'occasion de s'assurer qu'ils l'ont?

**La sénatrice McPhedran :** Oui, bien sûr. Merci. L'article 135, à la page 134, et il remplace la ligne 3 de cet article.

**La présidente :** Est-ce que tout le monde l'a? Sénatrice McPhedran, allez-y.

**La sénatrice McPhedran :** Juste un moment, s'il vous plaît. Je retire l'amendement. Merci.

**La présidente :** Sénatrice McPhedran, vous avez besoin d'obtenir la permission pour le faire.

**La sénatrice McPhedran :** Madame la présidente, ai-je la permission de retirer l'amendement?

**La présidente :** D'accord?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** D'accord.

La partie 6, qui contient les articles 127 à 139, est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** D'accord. Avec dissidence? Et la partie 6 est adoptée.

La partie 7, qui contient les articles 140 à 158, est-elle adoptée?

**Le sénateur McIntyre :** Madame la présidente, j'aimerais proposer un amendement à l'article 143.

**The Chair:** Could you give me the number on the top right-hand corner of it?

**Senator McIntyre:** PM1.

**The Chair:** It's being circulated now. Senator McIntyre, could you just wait for a few minutes?

**Senator McIntyre:** Yes.

Madam Chair, would you prefer that I read the proposed amendment first and then give explanations after?

**The Chair:** That would work. Thank you.

**Senator McIntyre:** Thank you. I move:

> That Bill C-59 be amended in clause 143, on page 139, by replacing lines 26 and 27 with the following:
>
> "whether or not
>
> (a) a terrorism offence is committed by the person counselled;
>
> (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.".

Colleagues, as you can clearly see, my amendment relates to the offence of counselling to commit a terrorism offence, online radicalization and advocacy of terrorism. It is a very serious security and public safety threat. The terrorist attacks in Christchurch, New Zealand, were inspired by an online network. Internet radicalization was a major factor in motivating Martin Couture-Rouleau to carry out his attacks at Saint-Jean-sur-Richelieu in 2014. Terrorists are increasingly motivated and radicalized by the online advocacy of terrorism.

There has been criticism of the proposals made by the government in Bill C-59 to replace the offence of "advocacy and promotion of terrorism" currently in the act with the offence of "counselling to commit a terrorist offence." The government has argued that the wording change is needed because "advocacy of terrorism" is too broad. The problem the government may have created is that the offence of "counselling to commit" may now be too narrow.

**La présidente :** Pourriez-vous me donner le chiffre qui apparaît dans le coin supérieur droit?

**Le sénateur McIntyre :** PM1.

**La présidente :** On le fait circuler en ce moment. Sénateur McIntyre, pourriez-vous juste attendre quelques minutes?

**Le sénateur McIntyre :** Oui.

Madame la présidente, préféreriez-vous que je lise l'amendement proposé d'abord puis que je donne des explications par la suite?

**La présidente :** Ça me va, merci.

**Le sénateur McIntyre :** Merci. Je propose :

> Que le projet de loi C-59 soit modifié, à l'article 149, à la page 139, par substitution, aux lignes 25 et 26 :
>
> « commise, il n'est pas nécessaire :
>
> a) que l'infraction de terrorisme soit commise par la personne qui a été conseillée;
>
> b) que l'accusé conseille à une personne en particulier de se livrer à l'activité terroriste;
>
> c) que l'accusé connaisse l'identité de la personne à qui il conseille de se livrer à l'activité terroriste;
>
> d) que la personne à qui l'accusé conseille de se livrer à l'activité terroriste sache que celle-ci est une activité terroriste. ».

Chers collègues, comme vous pouvez clairement le voir, mon amendement porte sur l'infraction consistant à conseiller à une personne de commettre une infraction de terrorisme, la radicalisation en ligne et les activités de défense du terrorisme. C'est une question de sécurité très grave et une menace pour la sécurité du public. Les attaques terroristes survenues à Christchurch, en Nouvelle-Zélande, ont été inspirées par un réseau en ligne. La radicalisation sur Internet était un facteur majeur qui a incité Martin Couture-Rouleau à commettre ses attaques à Saint-Jean-sur-Richelieu, en 2014. Les terroristes sont de plus en plus motivés et radicalisés par les activités de défense en ligne du terrorisme.

On a critiqué les propositions présentées par le gouvernement dans le projet de loi C-59 pour remplacer l'infraction de « préconiser ou fomenter la commission d'une infraction de terrorisme » qui figure actuellement dans la loi par l'infraction « conseiller la commission d'infractions de terrorisme ». Le gouvernement a fait valoir que le changement du libellé est nécessaire parce que le fait de « préconiser la commission d'une infraction de terrorisme » est trop large. Le problème que le gouvernement pourrait avoir créé, c'est que l'infraction qui

In this regard, former Crown counsel Scott Newark told the House of Commons committee that the wording of the proposed offence of "counselling to commit" would only pertain to one that counsels another specific individual. He stated:

> I guarantee you, sir, that if that wording is used, there will be occasions when defence counsel will come to court when somebody is charged, and ask, "Who was it that he was counselling to commit the offence?" If you don't have another person involved . . .

— if the advocacy of terrorism is just general in nature —

> . . . you aren't able to prove the offence.

Mr. Shimon Fogel, Chief Executive Officer of the Centre for Israel and Jewish Affairs, said the following at the Senate National Security Committee:

> Criminal law experts with whom CIJA consulted shared with us the concern that this . . .

— proposed change in the law —

> . . . 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 published rhetoric before a general audience and did not directly counsel another specific person.

At the House of Commons committee, Mr. Michael Mostyn, Chief Executive Officer, National Office, B'nai Brith Canada said, "This is a weakening of the law that we believe is unhelpful."

Colleagues, I believe that a solution in language to the government's proposed wording in Bill C-59 was proposed by Mr. Shimon Fogel in his testimony to the Senate National Security Committee. Specifically he proposed:

> 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

consiste à « conseiller la commission d'infractions de terrorisme » pourrait maintenant être trop étroite.

À cet égard, l'ancien avocat de la Couronne Scott Newark a dit au Comité de la Chambre des communes que le libellé de l'infraction proposée qui consiste à « conseiller la commission » ne concernerait que la personne qui conseille de commettre l'infraction à une autre personne particulière. Il a dit ceci :

> Je peux vous garantir que, si on conserve le libellé, dans certaines affaires, des avocats de la défense se présenteront devant le tribunal quand une personne est accusée, et demanderont : « À qui cette personne conseillerait-elle de commettre une infraction? » S'il n'y a pas une autre personne d'impliquée, [...]

— si le fait de préconiser la commission d'une infraction de terrorisme est juste de nature générale —

> [...] il n'est pas possible de prouver que l'infraction a été commise.

M. Shimon Fogel, président-directeur général du Centre consultatif des relations juives et israéliennes, a dit ceci au Comité sénatorial de la sécurité nationale :

> Les experts en droit pénal que le centre a consultés nous ont fait part de leur crainte, à savoir que cela [...]

— le changement proposé dans la loi —

> […] 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 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.

Au comité de la Chambre des communes, M. Michael Mostyn, directeur général, Bureau national, B'nai Brith Canada, a dit : « Il s'agit d'un affaiblissement de la loi qui, à notre avis, est inutile. »

Chers collègues, je crois qu'une solution par rapport au libellé proposé par le gouvernement dans le projet de loi C-59 a été proposée par M. Shimon Fogel, dans son témoignage devant le Comité sénatorial sur la sécurité nationale. Concrètement, il a proposé ce qui suit :

> 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

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.

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. . .

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 . . .

It would:

. . . ensure that those who counsel large audiences to commit terrorism can be held accountable for their dangerous actions.

I also agree with the statement made by B'nai Brith witnesses before the House of Commons committee examining Bill C-59. They stated:

. . . the right of potential victims to be free from terrorism and the threat of terrorism must be a greater priority.

— than totally unrestricted free speech.

I agree, and I believe that we must ensure that the law is both usable and effective in allowing those who counsel large audiences to commit terrorism offences to be prosecuted. You have a copy of the amendment.

**The Chair:** Thank you, Senator McIntyre.

**Senator Gold:** I really appreciate the motivation behind this particular amendment and the testimony we heard in committee. I am satisfied, however, that the proposed amendment is neither necessary, on the one hand, for reasons I'll explain and in fact might have some unfortunate, though unintended, consequences.

It's not necessary, because the counselling provision that currently appears in the bill, which was a response to what was generally understood to be an over-broad and unconstitutional provision in the previous law, does not require one to show that either a particular person was counselled or that the accused knew the identity of the person who was counselled. Counselling was used in Bill C-59 because it already appears in the Criminal Code, both in section 22(1), counselling somebody to be a party

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.

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 […]

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 […]

Elle permettrait 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.

Je suis également d'accord avec la déclaration des témoins de B'nai Brith devant le comité de la Chambre des communes qui s'est penché sur le projet de loi C-59, selon laquelle :

[…] le droit des victimes potentielles d'être protégées du terrorisme et de la menace terroriste devrait l'emporter.

[…] sur la liberté d'expression complètement sans restriction.

Je suis d'accord, et je crois que nous devons nous assurer que la loi est aussi utilisable qu'efficace pour permettre à ceux qui conseillent à de vastes publics de commettre des actes de terrorisme soient traduits en justice. Vous avez une copie de l'amendement.

**La présidente :** Merci, sénateur McIntyre.

**Le sénateur Gold :** J'apprécie vraiment la motivation sous-jacente à cet amendement précis et le témoignage que nous avons entendu devant le comité. Je suis cependant convaincu que l'amendement proposé n'est ni nécessaire, au départ, pour les raisons que j'expliquerai et, en fait, il pourrait même avoir certaines conséquences malheureuses, bien qu'inattendues.

Ce n'est pas nécessaire, parce que la disposition sur la prestation de conseils qui figure actuellement dans le projet de loi, la réponse à ce qui a généralement été considéré comme une disposition trop générale et inconstitutionnelle dans la loi précédente, n'exige pas de montrer qu'une personne précise a été conseillée ou que l'accusé connaissait l'identité de la personne conseillée. On a utilisé cette idée de conseils dans le projet de loi C-59 parce qu'elle existe déjà dans le Code criminel, tant au

to the offence, or just counselling someone to commit an indictable offence in section 464(a).

The courts have interpreted these provisions to make it clear that there is no requirement to prove that either a particular person was counselled or that the accused knew their identity.

I'll give you a few examples. In the *Mugesera* case we're dealing with someone who gave a speech to a thousand people in Rwanda where he conveyed a very violent message. That was held by the court. The case in the Supreme Court of Canada said that was a counselling offence, an indictable offence.

The Ontario Court of Appeal holding in the *Jeffers* case that putting up multiple posters around the neighbourhood could amount to a counselling offence, although there were circumstances in that case where the result was different.

Briefly, it's not necessary. There isn't a gap in the law, and we heard that indeed in testimony from Mr. Breithaupt before this committee on April 10.

Moreover, chair, because the Criminal Code has two counselling offences already without those qualifications, to introduce this new language in this counselling offence then raises the real possibility that the interpretation the courts have already given to the counselling offences will be cast into question. It is an assumption that legislative drafters use words to accomplish certain purposes. You don't put words in that mean nothing. All of a sudden we would have two categories of counselling offences, one with these, I suggest, unnecessary provisions, and ones without them. I don't think it serves us well to introduce those kinds of unforeseen complications in the Criminal Code.

For those reasons, though I understand the motivation behind it, I will vote against this amendment.

**Senator McIntyre:** Just a final word on this. Thank you, Senator Gold, for your remark.

I just want to add that Bill C-59 will redefine this offence of "counselling terrorism." There's no question that 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," as described in former Bill C-51, the term "counselling" enjoys greater legal clarity and broader familiarity among law enforcement and prosecutors.

paragraphe 22(1), conseiller à une autre personne de participer à une infraction, ou tout simplement conseiller à une personne de commettre un acte criminel à l'alinéa 464a).

Les tribunaux ont interprété ces dispositions pour qu'on comprenne bien qu'il n'est pas nécessaire de prouver qu'une personne précise a été conseillée ou que l'accusé connaissait son identité.

Je vais vous donner quelques exemples. Dans l'affaire *Mugesera*, il était question d'une personne qui a prononcé un discours devant un millier de personnes au Rwanda dans le cadre duquel il a communiqué un message très violent. Cela a été retenu par le tribunal. Dans cette affaire, la Cour suprême du Canada a dit que cela revenait à conseiller une infraction, un acte criminel.

Dans l'arrêt *Jeffers*, la Cour d'appel de l'Ontario a maintenu que poser plusieurs affiches dans un quartier pourrait être considéré comme conseiller une infraction, même des circonstances dans cette affaire avaient entraîné un résultat différent.

Rapidement, ce n'est pas nécessaire. Il n'y a pas de lacune dans la loi, et c'est en effet ce que nous a dit M. Breithaupt dans son témoignage devant le comité le 10 avril.

De plus, madame la présidente, puisque le Code criminel compte deux infractions liées au fait de conseiller une infraction sans de telles précisions, inclure ce nouveau libellé dans cette infraction de conseiller la perpétration de l'infraction soulève la possibilité bien réelle que l'interprétation qu'ont déjà faite les tribunaux des infractions liées à la prestation de conseils soit remise en question. On présuppose que les rédacteurs de lois utilisent les mots à certaines fins. On n'inclut pas des mots qui ne veulent rien dire du tout. Soudainement, nous aurions deux catégories d'infraction liées au fait de conseiller des infractions, une contenant des dispositions qui, selon moi, sont inutiles, et celles sans ces dispositions. Je ne crois pas que ce soit bénéfique pour nous d'inclure ces genres de complications imprévues dans le Code criminel.

Pour ces raisons, même si je comprends la motivation qui sous-tend l'amendement, je vais voter contre.

**Le sénateur McIntyre :** Un dernier mot à ce sujet. Merci, sénateur Gold, de votre remarque.

Je tiens simplement à ajouter que le projet de loi C-59 redéfinira l'infraction liée au fait de « conseiller la commission de l'infraction de terrorisme ». Il ne fait aucun doute que, dans son récent témoignage devant le comité, le ministre Goodale a formulé un argument raisonnable et convaincant à l'appui de l'expression « conseiller ». Comme le ministre l'a souligné, « conseiller » est conforme à d'autres dispositions du Code criminel. Comparativement à « défense d'une cause » et « promotion », dans l'ancien projet de loi C-51, l'expression

The problem is, as currently worded, the new offence would apply to "every person who counsels another person to commit a terrorism offence." In my opinion, this wording suggests that the offence exclusively pertains to one who counsels another specific individual. So the reason for the amendment is to broaden the definition of "counselling" terrorism.

**The Chair:** No other comments?

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** I can't pass over in silence the comment I made in committee when I asked Minister Blair whether the change between Bill C-51 and this bill leaves enormous room for defence lawyers to exonerate their clients because it will ultimately have to be proven that there was direct communication between an individual who influenced or encouraged someone to commit an act and the person who committed or wanted to commit it. While that was previously referred to as incitement, today the term is communication. I think that has the effect of weakening the bill because the standard of proof beyond a reasonable doubt will ensure that many terrorists and people under arrest are acquitted because their guilt is difficult to prove.

[*English*]

**The Chair:** No other comments? Question?

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion in amendment?

**Some Hon. Senators:** No.

**Some Hon. Senators:** Yes.

**The Chair:** Do a roll call, please.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Boniface?

**The Chair:** No.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Boehm?

**Senator Boehm:** No.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Boisvenu?

**Senator Boisvenu:** Yes.

« conseiller » est plus claire d'un point de vue juridique et mieux connue du milieu de l'application de la loi et parmi les procureurs.

Le problème, c'est que, telle qu'elle est libellée actuellement, la nouvelle infraction s'appliquerait à « quiconque conseille à une autre personne de commettre l'infraction de terrorisme ». Selon moi, le libellé donne à penser que l'infraction vise exclusivement une personne qui conseille de poser un tel geste à une autre personne précise. Par conséquent, la raison de l'amendement consiste à élargir la définition de la notion de « conseiller » la perpétration d'une infraction de terrorisme.

**La présidente :** D'autres commentaires?

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** Je ne peux passer sous silence le commentaire que j'ai fait en comité, lorsque j'ai questionné le ministre Blair afin de savoir si le changement entre le projet de loi C-51 et ce projet de loi ouvre une brèche énorme aux avocats de la défense leur permettant de faire innocenter leurs clients, parce que, dans le fond, on devra faire la preuve d'une communication directe entre un individu qui a influencé ou incité quelqu'un à commettre un acte et la personne qui l'aura commis ou qui voudrait le commettre. Alors que, auparavant, on parlait d'incitation, aujourd'hui, on parle plutôt de communication. À mon avis, cela a pour effet d'affaiblir le projet de loi, parce que le principe de la preuve hors de tout doute raisonnable fera en sorte que bon nombre de terroristes et de gens en état d'arrestation soient acquittés en raison de la difficulté à faire la preuve.

[*Traduction*]

**La présidente :** Pas d'autres commentaires? Pas de questions?

Vous plaît-il, mesdames et messieurs les sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Non.

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** Procédons donc par appel nominal, s'il vous plaît.

**M. Palmer :** Madame la sénatrice Boniface?

**La présidente :** Non.

**M. Palmer :** Sénateur Boehm?

**Le sénateur Boehm :** Non.

**M. Palmer :** Sénateur Boisvenu?

**Le sénateur Boisvenu :** Oui.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Dagenais?

**Senator Dagenais:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Frum?

**Senator Frum:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Gold?

**Senator Gold:** No.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Griffin?

**Senator Griffin:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator McIntyre?

**Senator McIntyre:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator McPhedran?

**Senator McPhedran:** No.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Oh?

**Senator Oh:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Pratte?

**Senator Pratte:** No.

**Mr. Palmer:** Yes, 6; no, 5.

**The Chair:** It carries.

Senators, we're dealing with Part 6. Are there other amendments?

**Senator McIntyre:** If I may, Madam Chair, and I'll need your assistance here. My understanding is my amendment, since it has passed, will affect other sections in the bill.

**The Chair:** Consequential amendments?

**Senator McIntyre:** Will we deal with it later?

**The Chair:** When we get to those parts. Perhaps you could flag for the rest of the senators what those are now.

**Senator McIntyre:** I don't have them at hand right now.

**The Chair:** Perhaps, then, as we go along. No other amendments on Part 6?

Shall Part 7, as amended, carry?

**M. Palmer :** Sénateur Dagenais?

**Le sénateur Dagenais :** Oui.

**M. Palmer :** Madame la sénatrice Frum?

**La sénatrice Frum :** Oui.

**M. Palmer :** Sénateur Gold?

**Le sénateur Gold :** Non.

**M. Palmer :** Madame la sénatrice Griffin?

**La sénatrice Griffin :** Oui.

**M. Palmer :** Sénateur McIntyre?

**Le sénateur McIntyre :** Oui.

**M. Palmer :** Madame la sénatrice McPhedran?

**La sénatrice McPhedran :** Non.

**M. Palmer :** Sénateur Oh?

**Le sénateur Oh :** Oui.

**M. Palmer :** Sénateur Pratte?

**Le sénateur Pratte :** Non.

**M. Palmer :** Six voix pour et 5 voix contre.

**La présidente :** C'est adopté.

Mesdames et messieurs les sénateurs, nous nous penchons sur la partie 6. Y a-t-il d'autres amendements?

**Le sénateur McIntyre :** Si vous me le permettez, madame la présidente, j'ai besoin d'aide, ici. Je crois savoir que mon amendement, puisqu'il a été adopté, influera sur d'autres articles du projet de loi.

**La présidente :** Des modifications corrélatives?

**Le sénateur McIntyre :** On s'en occupera plus tard?

**La présidente :** Lorsque nous serons rendus là. Vous pourriez peut-être signaler dès maintenant aux autres sénateurs ce dont il s'agit.

**Le sénateur McIntyre :** Je ne les ai pas à portée de la main actuellement.

**La présidente :** Peut-être, alors, en cours de route. Pas d'autres amendements liés à la partie 6?

La partie 7 modifiée est-elle adoptée?

**Senator Gold:** With your indulgence, I'll have an amendment in Part 10. I beg your pardon.

**The Chair:** Shall Part 7, which contains clauses 140 to 158, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** As amended. Pardon me.

Shall Part 8, which contains clauses 159 to 167, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall Part 9, which contains clause 168, carry?

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** Madam Chair, I am moving an amendment to clause 168. Whereas the bill refers to a period of five years, I propose a period of four years. When Bill C-51 was considered, the Conservative government of the time suggested a period of five years. I feel a period of four years would be a satisfactory compromise.

I would like to make the following correction to the amendment to clause 168, which refers to "the third year after". I propose that it state instead "during the fourth year after" so that the period is four years instead of five. Unless my calculations are wrong, it should read "during the fourth year after" not "during the third year after".

A period of four years seems entirely reasonable. If for some reason a problem arose with the approval of certain cases and reviews became necessary, I think it would be more prudent to conduct them every four years. Otherwise a significant error in a file as important as national security might be allowed to stand.

[*English*]

**The Chair:** Thank you, Senator Dagenais.

**Senator McPhedran:** Thank you very much, Madam Chair. Thank you, Senator Dagenais, for this amendment. I strongly support it. I'd like to speak briefly as to why.

There may be other members of the committee who, in their previous lives, have conducted such legislative reviews. I have actually conducted a number of them and led a number of them. This is exactly an amendment that I was hoping to propose as well.

**Le sénateur Gold :** Si vous me le permettez, j'aurai un amendement à proposer dans la partie 10. Je suis désolé.

**La présidente :** La partie 7 qui contient les articles 140 à 158 est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Tel que modifié. Pardonnez-moi.

La partie 8 qui contient les articles 159 à 167 est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** La partie 9, qui contient l'article 168 est-elle adoptée?

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Madame la présidente, je propose un amendement à l'article 168. Alors qu'on parle d'un délai de cinq ans, je propose un délai de quatre ans. Lorsque le projet de loi C-51 a été examiné, le gouvernement conservateur de l'époque avait suggéré un délai de cinq ans, et les libéraux, pour leur part, avaient suggéré un délai de trois ans. J'estime qu'un délai de quatre ans serait un compromis satisfaisant.

J'aimerais apporter la correction suivante à l'amendement à l'article 168, dans lequel il est proposé « au cours de la troisième année qui suit ». Je propose que l'on dise plutôt « au cours de la quatrième année qui suit », afin que le délai soit de quatre ans au lieu de cinq ans. À moins que mes calculs ne soient pas bons, on devrait lire « au cours de la quatrième année qui suit » et non pas « au cours de la troisième année qui suit » .

Un délai de quatre ans semble tout à fait raisonnable. Si, pour une raison quelconque, un problème se présentait concernant l'approbation de certains dossiers et que des révisions devenaient nécessaires, il serait plus prudent, à mon avis, de les faire tous les quatre ans, sinon cela pourrait faire perdurer une erreur importante dans un dossier aussi incontournable que celui de la sécurité nationale.

[*Traduction*]

**La présidente :** Merci, sénateur Dagenais.

**La sénatrice McPhedran :** Merci beaucoup, madame la présidente. Merci, sénateur Dagenais, de cet amendement. J'y suis fortement favorable. J'aimerais vous dire rapidement pourquoi.

Il y a peut-être d'autres membres du comité qui, dans une vie antérieure, ont mené de tels examens législatifs. J'en ai en fait réalisé un certain nombre et j'en ai même dirigé certains. C'est exactement l'amendement que j'espérais proposer moi aussi.

The reasoning for this is that I actually have been involved in a legislative review of this nature on a new bill in a three-year period, a four-year period and a five-year period. The value of the fourth year is that what you're in effect getting is a five-year review, but starting in the fourth year allows for all of that preparatory work that a proper legislative review requires, such as staffing up, clarifying your terms of reference — all of those. It's time consuming and it's very important foundational work, but it's not your legislative review.

I also want to note that 161(8)(1) that we're proposing the amendment on very clearly anticipates that if more than a year is needed, then the review committee can go back to their respective house or houses and get that further time if they can make the case for it.

So it seems to me that there's enough flexibility built into this section to allow for very good design of the review. One of the aspects of design that certainly I have found to be most useful in a review of this nature is to make sure that it doesn't stay within the bubble of just government. In order to do appropriate outreach and gain information from broader civil society expertise, you need additional time for planning and communication. Moving this to a fourth year, I think, would allow optimally for that.

**The Chair:** Other comments?

**Senator Griffin:** I'm also supportive of this, but I would like to make a subamendment to improve it yet again. The subamendment will be the words "information sharing." I'll tell you where those would come in. Under (b), where it says:

(b) by adding the following after line 7:

(1.1) The comprehensive review referred to in subsection (1) must include an assessment of the effect of this Act on the operations of the Canadian Security Intelligence Service, the Royal Canadian Mounted Police and the Communications Security Establishment that relate to national security. . .

Then I wanted to add a comma and the two words "information sharing" and the sentence continues on as it was, "and on the interaction," et cetera.

**The Chair:** Any debate on the subamendment?

**Senator Gold:** I hesitate to say it's debate. My question really pertains both to the subamendment and the amendment more generally, and you can tell me if I'm out of order and should wait. It is whether any of this is really necessary — and I'm not

La raison, c'est que j'ai moi-même participé à un examen législatif de cette nature relativement à un nouveau projet de loi après trois, quatre et cinq ans. La valeur de l'examen de la quatrième année, c'est que, en fait, on obtient un examen quinquennal, mais le fait de commencer dans la quatrième année permet de réaliser tous les travaux préparatoires qui exigent un examen législatif approprié, comme la dotation, la précision du mandat... toutes ces choses. Tout ça prend du temps, et c'est du travail fondamental important, mais ce n'est pas à proprement parler l'examen législatif.

Je tiens aussi à souligner que le paragraphe 168(1) que nous proposons... eh bien l'amendement permet clairement de prévoir que, si plus d'une année est nécessaire, alors les membres du comité d'examen peuvent retourner devant leur chambre ou leurs chambres respectives pour obtenir plus de temps, s'ils peuvent le justifier.

Par conséquent, selon moi, l'article semble prévoir une marge de manœuvre suffisante pour permettre une très bonne conception de l'examen. L'un des aspects de la conception que j'ai évidemment trouvé le plus utiles dans le cadre d'un examen de cette nature, c'est de s'assurer qu'on ne reste pas tout simplement dans la bulle gouvernementale. Afin de réaliser une sensibilisation appropriée et d'obtenir de l'information auprès des experts de la société civile, il faut plus de temps pour planifier tout ça et communiquer. Le fait de passer à la quatrième année, selon moi, sera la façon optimale d'y arriver.

**La présidente :** D'autres commentaires?

**La sénatrice Griffin :** Je suis aussi favorable à tout ça, mais j'aimerais présenter un sous-amendement pour l'améliorer encore. Le sous-amendement concernerait les mots « sur la communication d'information ». Je vais vous dire où cette expression se trouverait. À l'alinéa b), là où il est dit :

b) adjonction, après la ligne 6, de ce qui suit :

(1.1) l'examen approfondi prévu au paragraphe (1) doit comprendre l'évaluation de l'effet de la présente loi sur les opérations du Service canadien du renseignement de sécurité, de la Gendarmerie royale du Canada et du Centre de la sécurité et des télécommunications Canada liées à la sécurité nationale...

Puis, je veux ajouter une virgule et les mots « sur la communication d'information », puis la phrase se poursuit comme avant « et sur les relations » et ainsi de suite.

**La présidente :** Quelqu'un veut débattre du sous-amendement?

**Le sénateur Gold :** J'hésite à dire que c'est un débat. Ma question en fait concerne le sous-amendement et l'amendement de façon plus générale, et vous pourrez me dire si ce que je dis est irrecevable et si je devrais attendre. Je me demande si tout ça

speaking now to the issue of the timing; we'll come back to that later — because the bill already talks about a comprehensive review of the provisions and operations of this act. To me, that implies all aspects under this act. It's a very complex act. It deals with information-sharing, disclosure, interaction of all the agencies and others that deal with national security.

I'm not clear as to whether it's necessary at all. I'll stop there.

**The Chair:** We're talking about the subamendment here.

**Senator McPhedran:** My observation of the subamendment is that it's actually very friendly to the amendment. To Senator Gold's point about this being a complex act, indeed it is. It has many parties and groups affected, as well as our overall society.

Rather than a necessary test in determining whether or not we seek greater clarity here, we should be looking to more of an optimal test. Indeed, where you have an amendment that doesn't undermine the intent of the original section of the bill, and where that amendment actually guides and facilitates the process that's envisioned in this clause, it seems to me that it can only be helpful to the process.

**The Chair:** First we'll deal with the subamendment. Shall the subamendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall the amendment, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Yes.

**Senator Gold:** No, I'd like to speak on debate on the amendment, please.

**The Chair:** Pardon me. Go ahead.

**Senator Gold:** My concern is with proposed (1.1). It's not because there's anything wrong with what is set out there; it's what is not there. Although the language is that it "must include," it's rather, frankly, limited in its scope.

It's not only CSIS, the RCMP and CSE that are affected by this act. All government agencies — there are 17 or 18 of them — that deal with national security will be reviewed by NSIRA. Many of them have no experience in this kind of review. As much as anything else, taking a look at how they're doing, which could be a lengthy but an important process. They're absent here. I would hate to think that the specificity we're introducing here suggests that review of how the act is affecting them would be deemed less important.

est vraiment nécessaire — et je ne parle pas de l'idée du moment choisi, nous y reviendrons plus tard — parce que le projet de loi parle déjà d'un examen approfondi des dispositions et de l'application de la loi. Selon moi, cela sous-entend tous les aspects liés à la loi. C'est une loi très complexe. On y parle de communication d'information, de divulgation, d'interaction de tous les organismes et des autres intervenants qui s'occupent de la sécurité nationale.

Je ne vois pas exactement pourquoi c'est nécessaire. Je vais m'arrêter ici.

**La présidente :** Nous parlons du sous-amendement, ici.

**La sénatrice McPhedran :** Mon observation sur le sous-amendement, c'est que c'est vraiment un sous-amendement favorable. Pour ce qui est du point soulevé par le sénateur Gold selon lequel c'est une loi complexe, c'est en effet le cas. Il y a de nombreuses parties et groupes touchés, et ça touche aussi toute notre société.

Plutôt que de miser sur un critère de la nécessité pour déterminer si, oui ou non, il faut plus de précision, ici, nous devrions plutôt déterminer ce qui est optimal. En effet, lorsqu'il y a un amendement qui ne mine pas l'intention de la disposition originale du projet de loi, et lorsque l'amendement oriente et facilite en fait le processus prévu dans la disposition, eh bien, selon moi, ce ne peut être qu'utile dans le cadre du processus.

**La présidente :** Nous allons commencer par nous occuper du sous-amendement. Le sous-amendement est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** L'amendement modifié est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le sénateur Gold :** Non. J'aimerais prendre la parole et débattre de l'amendement, s'il vous plaît.

**La présidente :** Pardonnez-moi. Allez-y.

**Le sénateur Gold :** Ma préoccupation concerne le paragraphe proposé (1.1). Ce n'est pas parce qu'il y a quoi que ce soit de mal, ici; c'est ce qui n'est pas là, le problème. Même si le libellé utilisé est que l'examen « doit comprendre », j'estime, franchement, que la portée est limitée.

Ce ne sont pas seulement le SCRS, la GRC et le CST qui sont touchés par la loi. Tous les organismes gouvernementaux — il y en a 17 ou 18 — qui s'occupent de sécurité nationale font l'objet d'un examen de l'OSSNR. Bon nombre d'entre eux n'ont aucune expérience de ce type d'examen. Comme tout le reste, le fait d'examiner comment ils font les choses, ce pourrait être un processus long, mais important. On ne les mentionne pas, ici. Je n'aime pas m'imaginer que la précision que nous introduisons ici

I didn't mention Canada Border Services Agency, but that's also a very important one; and, if I might add, National Defence, which was the subject of the first national report of NSICOP, where we learned — much to our surprise, perhaps — how extensive the cyber and other security operations are within National Defence.

Again, this is all good, but it's very incomplete. I stand by my earlier point. I don't know that this is that helpful, in light of the comprehensiveness of the review that's contemplated here.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** You have to consider that Bill C-59 will have an impact on the various national security organizations.

If we rightly had to reassess the bill that will affect national security operations, and if, for any reason whatever, we had to alter our methods in all our security organizations, a five-year period might allow an error attributed to the operation of the national security organizations to stand. I repeat: We are talking about national security. In my opinion, four years would be a reasonable period of time, particularly since — even though my friends opposite are all independent — the Liberal Party itself said at the time that a period of three years was enough, whereas the Conservatives called for one of five years.

Today, given the evolving nature of the act and national security organizations, we must set a reasonable period of time, and a period of four years seems to me entirely reasonable, in the event the minister, for one reason or another, had to make corrections or changes to the methods of the national security organizations.

I don't mean reasonableness must be accepted, but, in another respect, I think a period of four years is long enough. I don't want to use the term "error", but we mustn't prolong the dysfunction in the system, which might hurt the national security organizations.

I think a period of four years is entirely reasonable and a happy medium between three-year and five-year periods.

[*English*]

**Senator Griffin:** I have a question for clarification of the proposer of this amendment. The word "must" is used. It doesn't say it's exclusively to those agencies, but it must include those

donne à penser que l'examen de la façon dont ils sont touchés par la loi serait jugé comme étant moins important.

Je n'ai pas mentionné l'Agence des services frontaliers du Canada, mais c'est là aussi une entité très essentielle, et, si vous me permettez de l'ajouter, la Défense nationale aussi, qui a été visée par le premier rapport national de la CPSNR, grâce auquel nous avons appris — à notre grande surprise, peut-être — à quel point les opérations cybernétiques et les autres opérations liées à la sécurité sont importantes au sein de la Défense nationale.

Encore une fois, c'est très bien, mais c'est vraiment très incomplet. Je maintiens le point que j'ai soulevé précédemment. Je ne suis pas sûr que ce soit vraiment utile, vu l'exhaustivité du processus d'examen envisagé ici.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Il faut considérer le fait que le projet de loi C-59 aura tout de même des effets sur les différents organismes de sécurité nationale.

Si nous devions, à juste titre, réévaluer le projet de loi qui touchera les opérations de sécurité nationale et que, pour quelque raison que ce soit, nous devions modifier des façons de faire dans l'ensemble de nos organismes de sécurité, une période de cinq ans pourrait faire perdurer une erreur attribuée au fonctionnement des organismes de sécurité nationale. Je le répète : nous parlons de sécurité nationale. Selon moi, un délai raisonnable serait une période de quatre ans. D'autant plus que — même si mes amis d'en face sont tous indépendants — le parti libéral lui-même affirmait qu'une période de trois ans était suffisante à l'époque, alors que les conservateurs demandaient un délai de cinq ans.

Aujourd'hui, étant donné le caractère évolutif de la loi et des organismes de sécurité nationale, nous devons fixer un délai raisonnable, et une période de quatre ans me semble tout à fait raisonnable, advenant le cas où, pour une raison ou un autre, le ministre devait apporter des correctifs ou des changements dans la façon de faire des organismes de sécurité nationale.

Je ne veux pas dire qu'il faut accepter le caractère raisonnable, mais d'un autre côté, une période de quatre ans est suffisamment longue, selon moi. Je ne veux pas utiliser le terme « erreur », mais il ne faut pas faire perdurer des dysfonctionnements dans le système qui pourraient nuire aux organismes de sécurité nationale.

Selon moi, une période de quatre ans est tout à fait raisonnable et représente un juste milieu entre des périodes de trois ans et de cinq ans.

[*Traduction*]

**La sénatrice Griffin :** J'aimerais obtenir une précision de la personne qui propose l'amendement. Le mot « doit » est utilisé. On dit que l'examen doit non pas viser exclusivement ces

agencies. I'm assuming that is meant as a bare minimum; you would not do such a review without these agencies, although it may include others. Can I have that clarified?

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** If we had to include others for the sake of national security, we could do it. The agencies are named in the bill, but, where it refers to security intelligence, that means the main agencies concerned by national security. And if, for one reason or another, other organizations had to be included for the sake of national security, we shouldn't reject that idea. However, a four-year period would enable us to act promptly.

[*English*]

**Senator Pratte:** I have a question about this for the officials, maybe Mr. Davies. I think you've already testified on this, but what was the rationale for choosing the sixth year, and what would be the impact of reducing that period to the fourth year?

**Mr. Davies:** I believe at the time the sixth year was chosen to coincide with the review of the National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians. The idea was to sync it up so there wouldn't be too much pressure and burden on the national security community to participate in any parliamentary reviews. Everything was supposed to be synced to be at the same time. That was the idea, knowing these things are a big undertaking and not to spread them out year after year.

**Senator Pratte:** Do you see any negative impact of bringing this delay to the fourth year instead of the sixth year?

**Mr. Davies:** Probably not a major delay. As I said before, I think this act is so inclusive and there's so much operational change required by the agencies that it's going to take you a year, probably a lot more, to get to a steady state. You wouldn't want to be just getting your feet under you and then all of a sudden be reviewed. You want to make sure there's a good distance and learning lessons and incorporate those lessons into operations.

**Senator Pratte:** Thank you.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** I respect Mr. Davies' answer that this should all be done in coordination with a parliamentary committee. However, when bills sometimes need to be amended for the sake of national security, I don't see why that would have

organismes, mais qu'il doit les inclure. J'imagine qu'il s'agit du strict minimum. On ne pourrait pas réaliser un tel examen sans ces organismes, même si on peut en inclure d'autres. Est-ce qu'on peut me fournir cette clarification?

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Si nous devions en inclure d'autres au profit de la sécurité nationale, nous pourrions le faire. Les agences sont nommées dans le texte de loi, mais quand on parle des renseignements de sécurité, il s'agit bien des principales agences concernées par la sécurité nationale. Et si, pour une raison ou pour une autre, d'autres organisations devaient être incluses pour le bien de la sécurité nationale, il ne faudrait pas être fermé à cette idée. Cependant, un délai de quatre ans nous permettrait d'agir promptement.

[*Traduction*]

**Le sénateur Pratte :** J'ai une question à ce sujet pour les fonctionnaires, peut-être pour M. Davies. Je crois que vous avez déjà témoigné à ce sujet, mais quelle était la justification pour la sixième année, et quelle serait l'incidence si on ramenait cela à la quatrième année?

**M. Davies :** Je crois que, à l'époque, la sixième année a été choisie pour coïncider avec l'examen du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement. L'idée était de faire correspondre les deux afin de ne pas exercer trop de pression sur le milieu de la sécurité nationale et de ne pas lui imposer un trop lourd fardeau en ce qui a trait à la participation à des examens parlementaires. Tout était censé se passer en même temps. C'était l'idée, puisqu'on sait que ce sont de lourds processus et que nous ne voulions pas les répartir année après année.

**Le sénateur Pratte :** Selon vous, y a-t-il des répercussions négatives liées au fait de ramener ces délais à la quatrième année, plutôt qu'à la sixième?

**M. Davies :** Probablement pas un impact majeur. Comme je l'ai déjà dit, cette loi est selon moi tellement inclusive et il y a tellement de changements opérationnels requis de la part des agences qu'il vous faudra un an, probablement beaucoup plus, avant d'atteindre une certaine stabilité. On ne devrait pas se retrouver dans la situation où on commence à peine à se familiariser avec tout ça puis faire tout d'un coup l'objet d'un examen. Il faut s'assurer qu'il y a un bon laps de temps, qu'on peut tirer des leçons et les intégrer dans les opérations.

**Le sénateur Pratte :** Merci.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Je respecte la réponse de M. Davies selon laquelle tout cela doit être fait en coordination avec un comité de parlementaires. Toutefois, lorsqu'il faut parfois modifier des projets de loi pour veiller à la sécurité nationale, je

to be coordinated with a parliamentary committee. We're talking about national security; with all due respect to the parliamentary committee, even if it's not coordinated, we have to consider the efficiency of our national security agencies above all.

I think a four-year period would help us ensure we at least have something tangible that would enable us to react if, for one reason or another, we had to do so.

[*English*]

**The Chair:** Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion in amendment, as amended?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** No.

**The Chair:** I'm hearing "yea"?

**Senator Gold:** On division.

**The Chair:** On division.

Shall Part 9, as amended, which contains clause 168, carry? Agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall Part 10, which contains clauses 169 to 173, carry?

**Senator Gold:** I have an amendment.

**The Chair:** Can we just allow the amendment to be circulated first?

**Senator Gold:** Yes, of course.

As senators will recall, Bill C-59 was amended in the other place to add what is now Part 1.1, the Avoiding Complicity in Mistreatment by Foreign Entities Act. Amongst other things, it provides both for the authority, in all cases, of the cabinet — and the obligation in very specified cases — for the Governor-in-Council to issue written directions in respect of the subject matter of this part of the act. That is to say, in relation to where disclosures of information of any foreign entity would result in a substantial risk of mistreatment of an individual or where the information received might have been tainted by mistreatment suffered at the hands of this source.

This is a major step forward in providing a legislative anchor for these directions to the appropriate deputy heads. The amendment I will propose reads as follows:

ne vois pas pourquoi cela devrait être coordonné avec un comité de parlementaires. On parle de sécurité nationale; avec tout le respect que j'ai pour le comité parlementaire, même si cela n'est pas coordonné, il faut avant tout tenir compte de l'efficacité de nos organismes de sécurité nationale.

Selon moi, un délai de quatre ans nous permettrait de nous assurer d'avoir au moins quelque chose de concret qui nous permettrait de réagir si, pour une raison ou une autre, il fallait le faire.

[*Traduction*]

**La présidente :** Vous plaît-il, mesdames et messieurs les sénateurs, d'adopter la motion d'amendement modifié?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Non.

**La présidente :** J'ai entendu « oui »?

**Le sénateur Gold :** Avec dissidence.

**La présidente :** Avec dissidence.

Est-ce que la partie 9 modifiée, qui comprend l'article 168, est adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Est-ce que la partie 10, qui comprend les articles 169 à 173, est adoptée?

**Le sénateur Gold :** J'ai un amendement.

**La présidente :** Peut-on permettre la distribution de l'amendement en premier?

**Le sénateur Gold :** Oui, bien sûr.

Comme les sénateurs s'en rappelleront, le projet de loi C-59 a été modifié à l'autre endroit : on y a ajouté la partie 1.1, la Loi visant à éviter la complicité dans les cas de mauvais traitement infligés par des entités étrangères. Entre autres choses, cela prévoit le pouvoir dans tous les cas, du Cabinet — et l'obligation dans des cas très précis — pour le gouverneur en conseil de donner des instructions à l'égard de l'objet de cette partie de la loi. En d'autres termes, on parle des cas où la communication d'information à toute entité étrangère entraînerait un risque sérieux que de mauvais traitements soient infligés à un individu ou de ceux où l'information reçue aurait vraisemblablement été obtenue à la suite de mauvais traitements infligés à la source.

C'est une mesure importante pour ancrer de façon législative ces instructions à l'intention des administrateurs généraux appropriés. L'amendement que je propose est le suivant :

That Bill C-59 be amended on page 148 by adding the following after line 6:

"SCHEDULE

(Section 4.91)

SCHEDULE

(Section 4)

Deputy Heads to Whom Directions Have Been Issued".

This is a blank schedule which will become populated, if I may use that term, by the deputy heads to whom the directions that I just described will be issued.

For example, if the Chief of the Defence Staff or the Deputy Minister of National Defence should receive a direction as contemplated by the act, they would appear in this schedule. The public then has easy access to the list of those deputy heads and, therefore, areas within government where the directions have been issued.

That's the purpose of this amendment, just to facilitate access to the information as it unfolds.

**The Chair:** On debate?

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion in amendment?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Boisvenu:** On division.

**The Chair:** On division.

Shall Part 10, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chair:** On division, thank you.

Shall clause 1, which contains the short title, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall the preamble carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall the bill, as amended, carry?

QUE le projet de loi C-59 soit modifié, à la page 148, par adjonction, après la ligne 6, de ce qui suit :

« ANNEXE

(article 4.91)

ANNEXE

(article 4)

Administrateurs généraux à qui des instructions ont été données ».

C'est une annexe vierge qu'on pourra ensuite faire remplir — si je peux utiliser cette expression — par les administrateurs généraux à qui les instructions que je viens de décrire ont été données.

Par exemple, si le Chef d'état-major de la Défense ou le sous-ministre de la Défense nationale devait recevoir une instruction de la façon envisagée dans la loi, cela figurerait dans cette annexe. Le public aurait ensuite accès facilement à la liste des administrateurs généraux et, par conséquent, aux secteurs au sein du gouvernement où des instructions auraient été données.

C'est l'objectif de l'amendement, tout simplement pour faciliter l'accès à l'information au fur et à mesure.

**La présidente :** Des commentaires?

Vous plaît-il, mesdames et messieurs les sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Boisvenu :** Avec dissidence.

**La présidente :** Avec dissidence.

Est-ce que la partie 10 modifiée est adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**La présidente :** Avec dissidence, merci.

L'article 1, qui contient le titre abrégé, est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Le préambule est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Le titre est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Le projet de loi tel qu'amendé est-il adopté?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chair:** On division.

Does the committee wish to consider appending observations to the report?

**Some Hon. Senators:** Yes.

**The Chair:** I understand there are some observations.

**Senator McIntyre:** My amendment to clause 143 was accepted, so therefore there's no need to delete other clauses.

**The Chair:** Senators, there was an indication that there are observations. I have some from Senator Gold and Senator McPhedran. Is there anyone else? Senator Griffin.

We'll start with Senator Gold.

**Senator Gold:** I have a number of observations. Shall we take them one by one?

**The Chair:** I understand they have been distributed.

**Senator Gold:** Yes, and I'm sure we could use our officials' input from time to time.

The first observation responds to testimony that we heard towards the end of our hearings with regard to the French translation of NSIRA, which in French is described as the "*Office de surveillance*". It was recommended to us, and francophones and francophiles agreed that a more appropriate way to describe NSIRA and its functions is an "*Office d'examen*".

We are recommending that the government change the name throughout the act or the description of NSIRA to "*office d'examen*." It was too cumbersome to do this by amending each and every clause throughout this very large bill, and it does not change the functions of NSIRA so it has no practical effect, but it would soothe the savage beasts of those who care about the language, as we all should.

**Senator McIntyre:** I agree entirely with that observation, Senator Gold. I chaired the New Brunswick review board for 25 years, and in French it was called *commission d'examen*.

**The Chair:** We have the first observation proposed by Senator Gold. Are we all in agreement?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**La présidente :** Avec dissidence.

Est-ce que le comité veut annexer des observations au rapport?

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** Je comprends qu'il y a quelques observations.

**Le sénateur McIntyre :** Mon amendement à l'article 143 a été accepté, alors il n'est pas nécessaire d'éliminer d'autres dispositions.

**La présidente :** Mesdames et messieurs les sénateurs, quelqu'un a souligné qu'il y avait des observations. J'en ai du sénateur Gold et de la sénatrice McPhedran. Y a-t-il quelqu'un d'autre? Sénatrice Griffin.

Nous allons commencer par le sénateur Gold.

**Le sénateur Gold :** J'ai un certain nombre d'observations. Dois-je les présenter une par une?

**La présidente :** Je crois savoir qu'il faut les distribuer.

**Le sénateur Gold :** Oui, et je suis sûr que nous pourrons obtenir les commentaires des fonctionnaires de temps à autre.

La première observation donne suite au témoignage que nous avons entendu vers la fin de nos audiences relativement à la traduction française du nom du NSIRA, soit l'OSSNR, qui, en français, est décrit comme un « Office de surveillance ». Il nous a été dit, et les francophones et les francophiles l'ont reconnu, qu'il serait plus approprié de décrire le travail que fait l'OSSNR, vu ses fonctions, comme un « Office d'examen ».

Nous recommandons au gouvernement de modifier le nom dans toute la loi ou la description de l'OSSNR pour en faire un « office d'examen ». Il était trop lourd de le faire en modifiant chaque disposition dans ce très volumineux projet de loi, et cela n'a pas pour effet de modifier les fonctions de l'OSSNR, alors c'est une modification qui n'a aucun effet pratique, mais on apaiserait les démons de ceux qui ont à cœur la langue, ce qui devrait être notre cas à tous.

**Le sénateur McIntyre :** Je suis tout à fait d'accord avec cette observation, sénateur Gold. J'ai présidé la Commission d'examen du Nouveau-Brunswick pendant 25 ans, et, en français, on parle bel et bien d'une commission d'examen.

**La présidente :** Voilà donc la première observation proposée par le sénateur Gold. Sommes-nous tous d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**The Chair:** Senator Gold, number 2?

**Senator Gold:** The second one also responds to testimony from some witnesses or groups of witnesses with regard to the new powers — mandate — granted to CSE for active and defensive cyber. Some have argued that the intelligence commissioner ought to play a role; others were quite clear that it was not an appropriate role to play.

Because this is a new mandate, both for the CSE and because the intelligence commissioner function is a new one, we thought it appropriate to invite the government to take a look at this issue again as to what role the intelligence commissioner might play in the process of approving — and the language is a little unhelpful, actually — and overseeing the authorizations for these activities.

**The Chair:** Are you satisfied with the language you have in number 2?

**Senator Gold:** I now say the "process of approving." "Approving" is not quite the right word. I'm looking for some help here from Doug or Scott. If you're comfortable with that, it's fine.

**Mr. Millar:** I would leave it to committee members. I guess the element, senators, I spoke to last time, in terms of how the legislation was designed in such a way, I won't repeat all of that, but the intelligence commissioner was there for section 8 of the Charter and other rights protections were built within the prohibitions and the reasonable proportionality test.

In terms of whether "might" is accurate or "in the process," I'm not sure what you might envisage there. The role of the intelligence commissioner is to be that quasi-judicial oversight, that approval. The commissioner exists for the approval of and the reviewing reasonableness of a minister's decision. If you're envisaging that kind of a role for the intelligence commissioner, then the language could be adjusted to reflect that. I would say again that quasi-judicial oversight kicks in with respect to section 8 of the Charter. Again, under our active and defensive cyberoperations, should the bill pass, we would be prohibited from collecting information under that.

The last thing I would say is the intelligence commissioner is involved in the active and defensive cyberoperations by virtue of the fact that we could only act on intelligence already approved by the minister and subsequently approved by the intelligence commissioner. So there is already involvement of the intelligence commissioner in the process of active and defensive cyberoperations.

**La présidente :** Sénateur Gold, la deuxième?

**Le sénateur Gold :** La deuxième donne aussi suite au témoignage de certains témoins ou groupes de témoins concernant les nouveaux pouvoirs — le mandat — accordés au CST en matière d'opération cybernétique active et défensive. Certains ont fait valoir que le commissaire au renseignement devrait avoir un rôle à jouer, tandis que d'autres ont dit très clairement qu'il n'était pas approprié pour lui de jouer un rôle.

Puisque c'est un nouveau mandat pour le CST et que le commissaire au renseignement est une nouvelle fonction, nous avons jugé approprié d'inviter le gouvernement à se pencher à nouveau sur le rôle que pourrait jouer le commissaire au renseignement dans le processus d'approbation — et le libellé est un peu inutile, en fait — et de surveillance des autorisations relativement à ces activités.

**La présidente :** Êtes-vous satisfait du libellé que vous proposez dans le numéro 2?

**Le sénateur Gold :** Je parle maintenant du « processus d'approbation ». « Approbation » n'est pas vraiment le bon mot. J'aimerais obtenir un peu d'aide de Doug ou de Scott. Si vous êtes à l'aise avec ça, je n'y vois pas d'inconvénient.

**M. Millar :** Je m'en remets aux membres du comité. Mesdames et messieurs les sénateurs, j'imagine que l'élément dont j'ai parlé la dernière fois, quant au fait que le projet de loi a été conçu d'une certaine façon, eh bien je ne vais pas répéter tout ça, mais, le commissaire au renseignement était là pour l'article 8 de la Charte, et d'autres protections des droits ont été intégrées dans les interdictions et grâce au critère du caractère proportionnel et raisonnable.

Quant à savoir si « pourrait » est exact ou « dans le processus »... Je ne suis pas sûr de comprendre ce que vous pouvez bien envisager ici. Le rôle du commissaire au renseignement est d'assurer une surveillance quasijudiciaire, d'être l'instance d'approbation. Le commissaire est là pour approuver la décision du ministre et en examiner le caractère raisonnable. Si vous envisagez ce genre de rôle pour le commissaire au renseignement, alors le libellé pourrait être rajusté pour le refléter. Je dirais encore une fois que la surveillance quasijudiciaire entre en jeu relativement à l'article 8 de la Charte. Encore une fois, en vertu de nos cyberopérations actives et défensives, si le projet de loi est adopté, on nous interdirait de recueillir des renseignements en vertu de ça.

La dernière chose que je dirais, c'est que le commissaire au renseignement a un rôle à jouer dans les cyberopérations actives et défensives vu que nous pourrions seulement agir à la lumière de renseignements déjà approuvés par le ministre et, par la suite, approuvés par le commissaire au renseignement. Par conséquent, le commissaire au renseignement participe déjà au processus associé aux cyberopérations actives et défensives.

**Senator Gold:** I appreciate that. We had testimony to that effect, and I don't disagree. But we also heard other testimony. This is an attempt to capture the divergence of opinion and punt it to the government to take a look at it.

I might suggest, though, that the language is a little misleading here because it's the process of approving not the cyberoperations but the ministerial authorization for those operations. I think that's a more accurate way of describing the role of the intelligence commissioner. I didn't mean to suggest otherwise.

**The Chair:** It's your observation. Do you want to read it out?

**Senator Gold:** It is:

> The government should consider what role, if any, the intelligence commissioner might play . . .

— not must or should —

> . . . in the process of reviewing the ministerial authorizations of the Communications Security Establishment's active and defensive cyberoperations.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** Madam Chair, I'm put off by talk about an approval process by the commissioner. In national security operations such as active and offensive cyber operations, giving the commissioner another role in the approval process may slow down or obstruct the work of the national security agencies. So it seems to me the commissioner will have quite a big role, but, if he takes a stand in approval processes, that will obstruct matters. We have to act upstream and quickly when it comes to national security. I'm amused by that observation.

[*English*]

**The Chair:** Shall this observation carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Number 3, Senator Gold.

**Senator Gold:** Yes. The challenge of determining what exactly is publicly available information and what it includes was the subject of much testimony in the committee. We know that there were internal undertakings and understandings that, for example, within the service and within the community that hacked information will not be considered publicly available. That's *tout à l'honneur* of our intelligence and security agencies. Nonetheless, questions have been raised as to how clear and publicly known these things might be.

**Le sénateur Gold :** Je comprends. Nous avons eu un témoignage à cet effet, et je ne suis pas en désaccord. Cependant, nous avons entendu d'autres témoignages. C'est une tentative de souligner cette divergence d'opinions et de demander au gouvernement d'y jeter un coup d'œil.

Je me permets cependant de souligner que le libellé est un peu trompeur, ici, parce qu'il est question du processus d'approuver non pas les cyberopérations, mais l'autorisation ministérielle relativement à ces opérations. Je crois qu'il y aurait une façon plus exacte de décrire le rôle du commissaire au renseignement. Je ne disais pas le contraire.

**La présidente :** C'est votre observation. Voulez-vous la lire à haute voix?

**Le sénateur Gold :** La voici :

> Le gouvernement devrait examiner le rôle que pourrait jouer le commissaire du renseignement...

— pas doit ou devrait —

> [...] dans le processus d'approbation des cyberopérations actives et défensives du Centre de la sécurité des télécommunications.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Madame la présidente, ça me refroidit lorsque j'entends parler de processus d'approbation par le commissaire. Dans les opérations de sécurité nationale comme la cyberopération active et défensive, le fait d'ajouter un rôle au commissaire dans le processus d'approbation peut ralentir ou créer une entrave au travail des organismes de sécurité nationale. Donc, je pense que le commissaire aura un rôle assez large, mais s'il doit s'insurger dans des processus d'approbation, ça crée des entraves. Lorsqu'il s'agit de sécurité nationale, il faut agir en amont et rapidement. Cette observation me titille.

[*Traduction*]

**La présidente :** Cette observation est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** La numéro 3, sénateur Gold.

**Le sénateur Gold :** Oui. Il y a eu beaucoup de témoignages devant le comité sur le défi lié au fait de déterminer ce en quoi consiste exactement une information accessible au public et ce que cela inclut. Nous savons qu'il y a des engagements et des ententes selon lesquels, par exemple, au sein du Service et au sein du milieu, les renseignements piratés ne seront pas considérés comme accessibles publiquement. C'est tout à l'honneur de nos organismes du renseignement et de sécurité. Malgré tout, des questions ont été soulevées en ce qui a trait à la

We know that Bill C-59 was amended in the other place to provide that publicly available information is not information in which we have a reasonable expectation of privacy, but lots of questions still remain. Does that include metadata?

Recognizing that it's complicated, we would recommend that the responsible minister or ministers issue some public guidance as to their understanding so that the public, the agencies and other stakeholders will understand the rules of the game in a rapidly changing environment. That's the thrust of this.

**The Chair:** Observation number 3, any comments? Agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Observation 4, Senator Gold.

**Senator Gold:** I'm looking at my colleague on the left to see. I'll speak to this and we might want to put a couple together and discuss them.

It's clear that NSIRA is given a system-wide, government-wide review function in the act, and for the first time will have that kind of system-wide review. We also know that NSICOP is a new and welcome addition to the review and accountability of our security and intelligence establishment. But we also know that issues of privacy rights and personal data are implicated in all kinds of ways within the day-to-day operations of our security and intelligence community and, of course, figure prominently, and the protection of our privacy rights figure prominently in the bill.

We heard testimony from the Privacy Commissioner, who said, if I recall correctly, two things. One, he said he bemoaned the fact that although he was entitled to provide confidential information to NSIRA, he had no explicit authority vis-à-vis NSICOP. That was one. Second, he was hoping for collaboration and cooperation with NSIRA and NSICOP, and thought that was a salutary thing, as I do too. But the actual nature of that isn't clear to me entirely, especially given the review functions to NSIRA and the role of NSICOP to set its own agenda.

Therefore, this is an observation that invites the government to consider what role — and I might say more formal role or how to structure the role — the Privacy Commissioner might play or

mesure dans laquelle ces choses pourraient être claires et connues publiquement.

Nous savons que le projet de loi C-59 a été modifié à l'autre endroit pour préciser que l'information accessible au public n'est pas une information relativement à laquelle on peut avoir une attente raisonnable en matière de protection de la vie privée, mais il reste beaucoup de questions. Est-ce que cela inclut les métadonnées?

Reconnaissant que c'est un dossier complexe, nous recommanderions au ministre ou aux ministres responsables de produire certaines lignes directrices publiques quant à leur compréhension, de façon à ce que le public, les organismes et les autres intervenants comprennent les règles du jeu dans un environnement qui change rapidement. Voilà, en gros, la teneur de mon observation.

**La présidente :** Pour ce qui est de la troisième observation, y a-t-il des commentaires? Nous sommes d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Votre observation 4, sénateur Gold.

**Le sénateur Gold :** Je regarde mon collègue à la gauche pour voir. Je vais en parler, et nous voudrons peut-être en réunir deux ou trois et en discuter.

Il est clair qu'on accorde à l'OSSNR une fonction d'examen pansystémique et pangouvernemental dans la loi, et pour la première fois, nous réaliserons ce genre d'examen à l'échelle du système. Nous savons aussi que la CPSNR est une nouveauté bienvenue dans le cadre d'examen et de responsabilisation de nos services de sécurité et de renseignement. Cependant, nous savons aussi que les enjeux liés aux droits à la vie privée et aux données personnelles sont soulevés de toutes sortes de façons différentes dans le cadre des activités quotidiennes de notre milieu de la sécurité et du renseignement et, bien sûr, c'est quelque chose qui occupe une place importante dans le projet de loi, tout comme la protection de nos droits à la vie privée.

Nous avons entendu le témoignage du commissaire à la protection de la vie privée qui a dit, si je me souviens bien, deux choses. Premièrement, il a dit qu'il regrettait le fait que, même s'il avait le droit de fournir des renseignements confidentiels à l'OSSNR, il n'avait pas de pouvoir explicite à l'égard de la CPSNR. C'est une chose. Deuxièmement, il espérait la collaboration et la coopération entre l'OSSNR et la CPSNR, et il croyait que c'était là une bonne chose, tout comme moi. Cependant, la nature réelle de tout ça n'est pas tout à fait claire pour moi, surtout vu les fonctions d'examen de l'OSSNR et le fait que la CPSNR peut établir son propre programme.

Par conséquent, c'est une observation pour inviter le gouvernement à réfléchir au rôle — et je pourrais ajouter un rôle plus officiel ou la façon de structurer le rôle — que le

ought to play in the context of the review functions of NSIRA and NSICOP. It takes no position on what that should be, but invites the government to consider it.

**Senator McPhedran:** I want to begin by expressing support for the thrust of the observation that Senator Gold has proposed here. I would like to read into the record a more detailed build on that for consideration by the committee. The wording from number 4 just spoken to by Senator Gold, this is my proposal for how that could be elaborated upon:

> The Communications Security Establishment's use of publicly available information under section 23(1)(a) of the proposed *Communications Security Establishment Act* should be reviewed by NSIRA in cooperation with the Privacy Commissioner. NSIRA and the Privacy Commissioner should report on their findings and assessments to the National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians annually.

I would highlight what I think is a change. First of all, it's more detailed, it's very specific about the function here and mentions the specifics of the act. Subject to officials who may want to respond to it, I think for this observation this is a message from our committee, and hopefully from the Senate, that there is a role, a function, here of parliamentarians. It's setting it out much more clearly, and it's creating the assessments and findings being presented annually to parliamentarians, entirely consistent with what is described in the act as the function of the National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians.

This is more detailed. I don't think there's any substantial difference, although Senator Gold may wish to comment.

**Senator Gold:** My only comment would be — and I'm really looking at the clerk — whether Senator McPhedran wants to propose it as an amendment to mine so it becomes all one, whether it makes sense to have it as one or as two separate observations.

**The Chair:** It's the committee's decision. We can do it as a single or we can do it as two separate.

**Senator McPhedran:** I propose it as an amendment.

commissaire à la vie privée pourrait jouer ou devrait jouer dans le contexte des fonctions d'examen de l'OSSNR et du CPSNR#. Mon observation ne prend pas position relativement à ce que cela devrait être, mais plutôt, elle invite le gouvernement à y réfléchir.

**La sénatrice McPhedran :** Je veux commencer par exprimer mon soutien à l'égard de ce que le sénateur Gold propose ici. J'aimerais lire pour le compte rendu une version un peu plus détaillée de l'observation et la soumettre au comité. Le libellé de l'observation nº 4 dont le sénateur Gold vient de parler... Voici ma proposition concernant la façon dont on pourrait l'étoffer :

> L'utilisation par le Centre de la sécurité des télécommunications de l'information accessible au public en vertu de l'alinéa 23(1)a) de la *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications* proposé devrait être examiné par l'OSSNR en coopération avec le commissaire à la protection de la vie privée. L'OSSNR et le commissaire à la protection de la vie privée devraient produire un rapport sur leurs constatations et évaluations annuellement au Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement.

J'aimerais souligner ce qui, selon moi, constitue un changement. Dans un premier temps, le libellé est plus détaillé, il est très précis quant à la fonction et il mentionne les aspects précis de la loi. Sous réserve des commentaires des fonctionnaires qui voudront peut-être ajouter quelque chose, ici, je crois que, dans le cas de cette observation, c'est un message de notre comité et, je l'espère, du Sénat, selon lequel il y a un rôle, une fonction, pour les parlementaires. Je le définis de façon beaucoup plus claire, et l'observation a pour effet de prévoir que les évaluations et les constatations doivent être présentées chaque année aux parlementaires, ce qui est tout à fait conforme avec ce qui est décrit dans la loi lorsqu'il est question de la fonction du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement.

Le libellé est plus précis. Je ne crois pas qu'il y a de différence majeure, même si le sénateur Gold voudra peut-être formuler des commentaires à ce sujet.

**Le sénateur Gold :** Mon seul commentaire serait — et je regarde vraiment du côté du greffier — de me demander si la sénatrice McPhedran veut le proposer en tant qu'amendement à mon observation — afin de les réunir et qu'il y ait une observation — ou s'il ne serait pas préférable d'avoir deux observations distinctes.

**La présidente :** Cette décision revient au comité. Nous pouvons le faire comme une seule observation ou comme deux observations distinctes.

**La sénatrice McPhedran :** Je le propose comme un amendement.

**The Chair:** To Senator Gold's.

**Senator McPhedran:** To Senator Gold's.

**The Chair:** Would you read it through?

**Senator McPhedran:** Yes.

> The Communications Security Establishment's use of publicly available information under section 23(1)(a) of the proposed *Communications Security Establishment Act* should be reviewed by NSIRA in cooperation with the Privacy Commissioner. NSIRA and the Privacy Commissioner should report on their findings and assessments to the National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians annually.

**Senator Gold:** I have a question for the officials. The phrase that's of some concern to me in Senator McPhedran's addition would be, "should be reviewed by NSIRA in cooperation with the Privacy Commissioner." I don't know what that means. I don't know if the intent is to give the Privacy Commissioner a formal role or to require NSIRA to cooperate. If it is, I'm a little uneasy. Bill C-59 gives NSIRA the review function.

The Privacy Commissioner plays a really important function in our system, as an agent of Parliament. So I'm a little concerned about that. I feel a little uneasy.

What I'm proposing, which is broader, I can stand behind. I certainly wouldn't oppose this as a separate one, Senator McPhedran, but maybe I can ask for comment from the officials. Maybe my concerns are ill-placed.

**Mr. Davies:** I'll start, and Mr. Millar will help me out.

There are already provisions in the act to encourage NSIRA to work with the Privacy Commissioner. Section 15(1) is clear in terms of encouraging cooperation between the two entities.

I think the concern when you get more prescriptive, like an annual report, you would have to talk to the Privacy Commissioner, but that may not be where the Privacy Commissioner thinks the most value is in terms of looking at privacy issues affecting Canada, where the budget comes from and so on. Likewise with NSIRA. They'll have their own board and work plans.

**La présidente :** À l'observation du sénateur Gold?

**La sénatrice McPhedran :** À l'observation du sénateur Gold.

**La présidente :** Pouvez-vous la lire au complet?

**La sénatrice McPhedran :** Oui.

> L'utilisation par le Centre de la sécurité des télécommunications de l'information accessible au public en vertu de l'alinéa 23(1)a) de la *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications* proposé devrait être examiné par l'OSSNR en coopération avec le commissaire à la protection de la vie privée. L'OSSNR et le commissaire à la protection de la vie privée devraient produire un rapport sur leurs constatations et évaluations annuellement au Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement.

**Le sénateur Gold :** J'ai une question pour les fonctionnaires. Le passage qui me préoccupe un peu dans l'ajout de la sénatrice McPhedran, c'est « devrait être examiné par l'OSSNR en coopération avec le commissaire à la protection de la vie privée ». Je ne sais pas ce que cela signifie. Je ne sais pas si l'intention est de donner au commissaire à la protection de la vie privée un rôle officiel ou d'exiger que l'OSSNR coopère. Si c'est le cas, cela me rend un peu mal à l'aise. Le projet de loi C-59 donne à l'OSSNR une fonction d'examen.

Le commissaire à la protection de la vie privée joue un rôle vraiment important dans notre système, en tant qu'agent du Parlement. Je suis donc un peu préoccupé par tout cela. Cela me met un peu mal à l'aise.

Ce que je propose, qui est plus général, c'est quelque chose que je peux défendre. Je ne m'opposerais assurément pas à ce que l'observation de la sénatrice McPhedran soit une observation distincte, mais je peux peut-être demander aux fonctionnaires d'en parler. Mes préoccupations sont peut-être déplacées.

**M. Davies :** Je vais commencer, et M. Millar pourra m'aider.

Il y a déjà des dispositions dans la loi qui encouragent l'OSSNR à travailler en collaboration avec le commissaire à la protection de la vie privée. Le paragraphe 15(1) encourage clairement la coopération entre les deux entités.

Je crois que l'observation devient plus préoccupante lorsqu'elle devient plus normative, comme dans le cas du rapport annuel. Il faudrait peut-être parler au commissaire à la protection de la vie privée, mais ce dernier estime peut-être que ce n'est pas la meilleure façon pour lui de se pencher sur les enjeux liés à la protection de la vie privée qui touchent le Canada, là d'où vient le budget et ainsi de suite. C'est la même chose pour l'OSSNR. Ces entités vont miser sur leur propre conseil et leur propre plan de travail.

You just want to be sure that these things are thought through. There may be some asymmetrical information access issues as well between the Privacy Commissioner and NSIRA. NSIRA has access to everything, except for cabinet confidences. That's not necessarily the case with the Privacy Commissioner, also within the works and the confines of the Privacy Act.

**Senator McPhedran:** Just two points. One, the wording of the observation that I've proposed is drawn from the testimony of the Privacy Commissioner.

Second, the words "in cooperation with" are not nearly as prescriptive or directive as is being characterized.

**The Chair:** I'm wondering if, just as a suggestion, we can park this, move on and then come back to this at the end. In the meantime, we may be able to sort out some wording and, in the end, we may be able to keep two separate ones or we may not. Are we agreeable with that?

Senator Gold, do you want to move to number 5, then?

**Senator Gold:** Number 5 is Senator Griffin's.

**Senator Griffin:** They all got grouped together. I'll read mine:

> [The committee observes that] although Bill C-59 authorizes the Privacy Commissioner to share confidential information with NSIRA, it is silent with respect to NSICOP. Therefore, the Committee urges the government to authorize the Privacy Commissioner to share confidential information with NSICOP.

As you will recall, our first witness was the Privacy Commissioner, and he did see this as a flaw in the bill. So rather than proposing an amendment, I wanted to propose an observation.

**Senator McIntyre:** I don't have any problem with your observation, Senator Griffin, but perhaps a very minor suggestion. In the line "Therefore, the committee urges," I would suggest "the committee invites the government to authorize."

Governments don't like to be urged, if I may put it mildly. I would suggest "the committee invites."

Vous devez vous assurer de bien réfléchir à tout cela. Il peut aussi y avoir certains enjeux concernant un accès asymétrique à de l'information entre le commissaire à la protection de la vie privée et l'OSSNR. L'OSSNR a accès à tout, sauf aux documents confidentiels du Cabinet. Ce n'est pas nécessairement le cas du commissaire à la protection de la vie privée, et c'est la même chose pour ce qui est des rouages et du cadre de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

**La sénatrice McPhedran :** J'ai deux choses à dire. Premièrement, le libellé de l'observation que j'ai proposée est tiré du témoignage du commissaire à la protection de la vie privée.

Deuxièmement, l'expression « en coopération avec » n'est pas du tout aussi normatif ou directif qu'on le qualifie.

**La présidente :** Je me demande si — c'est une suggestion — nous pouvons laisser cela de côté, passer à autre chose puis y revenir à la fin? Entretemps, nous pourrons peut-être trouver une solution quant au libellé et, à la toute fin, nous pourrons peut-être conserver deux observations distinctes ou non. Êtes-vous d'accord?

Sénateur Gold, voulez-vous passer à la cinquième observation, dans ce cas-là?

**Le sénateur Gold :** La numéro 5 est celle de la sénatrice Griffin.

**La sénatrice Griffin :** Toutes les observations ont été réunies. Je vais lire la mienne :

> [Le comité observe que,] bien que le projet de loi C-59 autorise le Commissaire à la protection de la vie privée à partager des informations confidentielles avec l'OSSNR, il ne dit rien du CPSNR. Par conséquent, le Comité exhorte le gouvernement à autoriser le Commissaire à la protection de la vie privée à partager des informations confidentielles avec le CPSNR.

Vous vous souviendrez que notre premier témoin était le commissaire à la protection de la vie privée, et il avait considéré qu'il s'agissait d'un défaut du projet de loi. Donc, plutôt que de proposer un amendement, je voulais proposer une observation.

**Le sénateur McIntyre :** Je n'ai aucun problème avec votre observation, sénatrice Griffin, mais je pourrais peut-être faire une suggestion mineure. Je suggérerais de remplacer « Par conséquent, le comité exhorte » par « le comité invite le gouvernement à autoriser ».

Les gouvernements n'aiment pas être exhortés, c'est le moins qu'on puisse dire. Je suggère « le comité invite ».

[*Translation*]

In French, the sentence would read as follows: “Par conséquent, le comité invite le gouvernement à autoriser...”

[*English*]

**Senator Griffin:** I’ll accept that subamendment, even though it’s wimpier than what I wanted.

**The Chair:** Is everyone in agreement with observation number 5?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Agreed.

Number 6. Senator Gold, is that yours?

**Senator McPhedran:** I support it.

**Senator Gold:** Sorry, I was confused. We had a lot of testimony, in our discussion of the Secure Air Travel Act, of the situation that can result when information that’s relevant to a person’s case cannot be shared or disclosed in open court because of the nature of information or the sources from which the information came.

A number of witnesses testified and recommended that special advocates be provided to persons who are appealing, for example, their presence on the no-fly list. These are not the kids who have the same names but people who are actually on it and want to get off it, and, for whatever reason, are denied that but have the right to appeal under the act.

The challenge here is the scope of the role of a special advocate and the difference between the special advocate and an amicus. We had testimony on that.

We just think this is an important issue of due process that needs to be examined more carefully. To that end, we are somewhat prescriptive here. I think that they ought to provide special advocates, but again it’s an observation and the government will do what it decides to do.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** The idea of appointing special advocates seems to suggest that those currently in office are incapable of doing their jobs. Second, who’s going to pay for this? I’m somewhat hesitant. I understand that advocates like to work and that they enjoy it, but we have to be careful all the same. What makes them any more “special” than others?

[*Français*]

En français, la phrase se lirait comme suit : « Par conséquent, le comité invite le gouvernement à autoriser [...] »

[*Traduction*]

**La sénatrice Griffin :** J’accepte ce sous-amendement, même si le libellé a moins de mordant que ce que je voulais.

**La présidente :** Est-ce que tout le monde est d’accord avec l’observation numéro 5?

**Des voix :** D’accord.

**La présidente :** D’accord.

La numéro 6. Sénateur Gold, c’est la vôtre?

**La sénatrice McPhedran :** J’y suis favorable.

**Le sénateur Gold :** Je suis désolé, j’étais confus. Dans le cadre de notre analyse de la Loi sur la sûreté des déplacements aériens, il y a eu beaucoup de témoignages sur la situation qui peut survenir lorsque l’information pertinente au dossier d’une personne ne peut pas être communiquée ou divulguée en audience publique en raison de la nature de l’information ou de sa source.

Un certain nombre de témoins ont dit et recommandé de fournir des avocats spéciaux aux personnes qui interjettent appel, par exemple, de leur présence sur la liste d’interdiction de vol. On ne parle pas d’enfants qui ont le même nom que d’autres personnes, mais de gens dont le nom figure réellement sur la liste, qui veulent qu’on le retire et qui, pour une raison ou une autre, se voient refuser un tel retrait, mais ont tout de même un droit d’interjeter appel en vertu de la loi.

Le problème, ici, c’est la portée du rôle de l’avocat spécial et la différence entre l’avocat spécial et un ami de la cour. Nous avons eu des témoignages à cet égard.

Nous croyons simplement que c’est un enjeu important lié à l’application régulière de la loi qu’il faut examiner de façon plus minutieuse. À cette fin, nous adoptons un ton un peu normatif, ici. Je crois qu’il conviendrait de fournir des avocats spéciaux, mais, encore une fois, c’est une observation, et le gouvernement fera bien ce qu’il veut.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Nommer des avocats spéciaux semble signifier que ceux qui sont en poste à l’heure actuelle sont incapables de faire leur travail. Deuxièmement, qui va payer la note? J’ai quelques réticences. Je comprends que les avocats sont avides de travail et que cela leur fait plaisir. Malgré tout, il faut faire attention. Qu’est-ce qui les rend plus « spéciaux » que les autres?

**Senator Gold:** I appreciate the question on costs. This will generate costs, and that's why the matter must be thoroughly analyzed. However, I believe that the expression "special" advocates means "front-line", that they have a kind of authorization to receive and be cognizant of intelligence that would otherwise be "privileged".

[*English*]

That could not be disclosed in open court.

So the special advocates we have in the immigration and refugee appeal proceedings are lawyers who have special clearance so that they can receive the information and then represent the person who can't necessarily be there, and that provides for fairness in the procedure.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** I want to understand Senator Gold's intent. Do you mean that, if people wind up on a list and file an appeal, it will be up to the government to provide them with a lawyer and to pay their fees?

[*English*]

**Senator Gold:** In the same way that people who are subject to security clearance provisions under the immigration security act have the right to have a fair trial or a fair process when their liberty is at stake. I'm not saying the nature of the liberty interest is exactly the same when you're detained and threatened to be deported as when you're denied the ability to get on a plane, because you can't be there, necessarily, and you don't have access to the case against you. In the absence of someone to represent your interests there, there is a serious question of whether your rights to fundamental justice are being adequately protected.

In that respect, yes, the government would pay the price for these processes, as it does in the immigration and refugee appeal process.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** I understand Senator Gold's good intentions. On the other hand, if people wind up on a travel ban list, it's because someone somewhere made that decision. Now we're saying that, if people want to challenge the government's decision, they'll be entitled to a lawyer paid for by the government. I find it hard to imagine the government saying it has made a decision and then reassuring people that they shouldn't worry about lawyers' fees because it will pay them. I admit I find that a bit unusual.

**Le sénateur Gold :** J'apprécie cette question sur les coûts. Cela engendrera des coûts, et c'est pour cette raison que la question doit être analysée en profondeur. Cependant, je crois que l'expression « avocats spéciaux » signifie « de première ligne »; qu'ils ont une sorte d'autorisation pour être en mesure de recevoir et de connaître des renseignements qui seraient autrement « privilégiés ».

[*Traduction*]

Nous parlons des renseignements qu'on ne peut pas communiquer en audience publique.

Par conséquent, les avocats spéciaux sur lesquels on mise dans les procédures d'appel liées à l'immigration et aux demandes d'asile sont des avocats qui ont une autorisation spéciale afin qu'ils puissent recevoir l'information puis représenter la personne qui ne peut pas nécessairement être là afin d'assurer le caractère équitable de la procédure.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** Je veux comprendre l'intention du sénateur Gold. Êtes-vous en train de nous dire que si des gens se retrouvent sur une liste et qu'ils interjettent appel, ce sera au gouvernement de leur fournir un avocat et de payer leurs frais?

[*Traduction*]

**Le sénateur Gold :** De la même façon que les personnes qui sont assujetties à des dispositions liées aux autorisations de sécurité en vertu de la Loi sur l'immigration ont le droit à un procès juste et à un processus équitable lorsque leur liberté est en jeu. Je ne dis pas que la nature de l'intérêt de la liberté est exactement la même, lorsqu'une personne est détenue et menacée d'être expulsée et lorsqu'on se voit refuser le droit d'embarquer dans un avion, parce que la personne ne peut pas être là, nécessairement, et elle n'a pas accès au dossier contre elle. En l'absence de quelqu'un qui puisse représenter ses intérêts, on peut vraiment se demander si le droit fondamental à la justice est protégé adéquatement.

À cet égard, oui, le gouvernement paierait pour ces processus, comme il le fait dans le cadre des processus d'appels liés à l'immigration et aux demandes d'asile.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Je comprends les bonnes intentions du sénateur Gold. D'un autre côté, si des gens se retrouvent sur une liste d'interdiction de voyager, c'est parce que, quelque part, certaines personnes l'ont décidé. Maintenant, on dit que si les gens veulent contester la décision du gouvernement, ils auront droit à un avocat payé par le gouvernement. Je vois mal le gouvernement dire qu'il a pris une décision, mais qu'il rassure ensuite les gens en leur disant de ne pas s'inquiéter pour les frais d'avocat, parce qu'il va les prendre en charge. J'avoue que ça me semble assez spécial.

[*English*]

**Senator Gold:** Perhaps one last word, and we can call the question. The law gives you the right — and it's not Bill C-59 — to appeal that decision. The question is: Is it a fair appeal if you have no one there who has access to the case against you and who can plead your case? It's really a question of fundamental justice.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** I think that's a very dangerous precedent. Ultimately, there are a lot of federal acts under which people may have to assert their rights, whether it be in immigration or labour matters. Would the government pay lawyers in those specific cases?

[*English*]

**Senator Gold:** Would the officials have a comment?

**Mr. Davies:** I would say that this issue has been brought up a lot. Anytime there's a case before the Federal Court, sometimes there's information that is sensitive, is classified. The defendant may not know the full case against him or herself. In immigration proceedings, in the Immigration and Refugee Protection Act, division 9, there is a provision for special advocates to represent the defendant at certain points in the process when classified information is brought in.

Right now, that doesn't exist in other parts of law. In the proceedings, if you were on the no-fly list and it went to Federal Court, the judge may appoint an amicus, a friend of the court, who would have access to classified information but not really representing the defendant. That amicus may bring up points of law, argue things and take on a role as the judge defines, but the testimony that I think you've heard prior at this committee was "should a similar scheme."

Special advocates do cost money. There would be a roster, training and everything. I guess the reality is the amicus as well does cost resources, and the government has to pay for that.

This issue is just one area of law in terms of administrative law. There are a lot of other programs the government is looking at as to whether this kind of scheme makes sense. How you would frame it may be different from the immigration setting.

[*Traduction*]

**Le sénateur Gold :** Si je peux me permettre un dernier commentaire... puis nous passerons au vote. La loi donne le droit — et ce n'est pas dans le projet de loi C-59 — d'interjeter appel de la décision. La question est la suivante : est-ce un appel équitable s'il n'y a personne qui peut avoir accès au dossier établi contre la personne visée, et personne pour la défendre? C'est vraiment une question de justice fondamentale.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** À mon avis, il s'agit là d'un précédent très dangereux. Dans le fond, il existe beaucoup de lois fédérales où les gens peuvent devoir défendre leurs droits, qu'il s'agisse de l'immigration ou du travail. Dans ces cas particuliers, le gouvernement paierait-il les avocats?

[*Traduction*]

**Le sénateur Gold :** Les fonctionnaires ont-ils quelque chose à dire?

**M. Davies :** Je dirais que c'est un enjeu qui a souvent été soulevé. Chaque fois qu'il y a une affaire devant la Cour fédérale, parfois il y a des renseignements de nature délicate qui sont classifiés. Le défendeur peut ne pas connaître l'ensemble du dossier contre lui. Dans les procédures liées à l'immigration, à la section 9 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, il y a une disposition au sujet des avocats spéciaux qui représentent les défendeurs à certaines étapes du processus, lorsque des renseignements classifiés sont en cause.

Actuellement, cela n'existe pas dans d'autres domaines du droit. Dans les procédures, si une personne se trouve sur la liste d'interdiction de vol et qu'elle se tourne vers la Cour fédérale, le juge peut nommer un ami de la cour, *amicus curiae*, qui, lui, aurait accès à l'information classifiée, mais il n'est pas nécessairement là pour représenter le défendeur. L'ami de la cour peut soulever des points de droit, faire valoir certaines choses et adopter le rôle que le juge définit, mais le témoignage que, selon moi, le comité a entendu concernait plutôt l'opportunité « d'un régime similaire ».

Les avocats spéciaux coûtent de l'argent. Il y aurait une liste, de la formation et tout le reste. J'imagine que, en fait, les amis de la cour accaparent aussi des ressources, et c'est le gouvernement qui doit payer.

L'enjeu concerne seulement un domaine de la loi du point de vue du droit administratif. Il y a beaucoup d'autres programmes qu'envisage le gouvernement quant à savoir si un tel cadre est logique. Votre façon de décrire tout cela peut être différente de ce qu'on fait dans un contexte d'immigration.

That would be only one observation I would make. As you observed, the government should look at this. There are broader issues at play that you may want to think about.

**Senator McPhedran:** Thank you very much. I think it would be great if we could bear in mind that not only is there a proven process already referenced in more detail by Mr. Davies, but as Senator Gold has set out, we're not talking about the creation of new rights. We're talking about not only respect and words about rights, but we're talking about the state, with its enormous resources, and the fact that legislation, law passed by the state, by Canada, needs to have a threshold of fairness in order to be credible and functional.

The special advocate function is actually both time-saving and cost-saving because in the moment, when decisions have to be made, relevant information is going to be made available in a protected manner to the person who is being subjected to the review. We want that review to take place. We want the security aspects of what Bill C-59 addresses to be reinforced and supported, and we want it to be efficient. We want it to respect Charter rights. It's possible to do both, and the function of the special advocate becomes a critical component of doing both.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** Madam Chair, one of the greater flaws in the justice system in Canada is that victims are guaranteed neither financial nor legal support. There is no such support. Ultimately, we would be offering financial and legal support to people on a black list...because there is still a right to appeal. What we're adding is the idea of funding one's right to appeal; whether the individual is rightly or wrongly on the list, whether the individual is guilty or not, we'll have to pay the costs. Is that in fact what you're saying?

we won't be making any distinction between an individual who should be on the list and one who shouldn't and whom we should perhaps reimburse for legal fees. However, why should we pay the fees of the individual who is rightly on the list? Even victims are entitled to that treatment in Canada. I find it utterly unfair.

**Senator Dagenais:** So, if my understanding is correct, if I don't agree with an act that concerns me, I can challenge it and ask the government to pay my lawyer. I think that's nonsensical. People have a right to challenge the laws and may hire a lawyer, but it makes no sense then to say that the government should pay that lawyer.

C'est une observation que je formulerais. Comme vous l'avez souligné, le gouvernement devrait se poser la question. Il y a peut-être des enjeux plus globaux qui entrent en ligne de compte et auxquels vous voudriez réfléchir.

**La sénatrice McPhedran :** Merci beaucoup. Je crois que ce serait bien si nous pouvions garder à l'esprit que non seulement il y a un processus éprouvé déjà mentionné de façon plus détaillée par M. Davies, mais qu'en plus, comme le sénateur Gold l'a dit, nous ne parlons pas de créer de nouveaux droits. On ne parle pas seulement de respect et de droit : nous parlons de l'État, de ses énormes ressources, et du fait que cette loi, la loi adoptée par l'État, par le Canada, doit inclure un seuil d'équité afin d'être crédible et applicable.

La fonction d'avocat spécial permet en fait de sauver du temps et de l'argent parce que, à ce moment-là, lorsque les décisions doivent être prises, les renseignements pertinents seront accessibles de façon protégée à la personne visée par l'examen. Nous voulons que l'examen ait lieu. Nous voulons que les aspects liés à la sécurité abordés dans le projet de loi C-59 soient renforcés et soutenus et nous voulons que tout cela soit efficient. Nous voulons respecter les droits garantis par la Charte. C'est possible de faire les deux, et la fonction d'avocat spécial devient une composante essentielle pour y arriver dans les deux cas.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** Madame la présidente, l'une des plus grandes failles du système de justice au Canada est le fait qu'on n'assure ni soutien financier ni soutien judiciaire aux victimes. Ce soutien n'existe pas. Dans le fond, on offrirait un soutien financier et judiciaire aux personnes inscrites sur une liste noire, ce qui signifie qu'une personne qui interjetterait appel... Parce que le droit à l'appel existe toujours. Ce qu'on ajoute, c'est l'idée de financer son droit à l'appel; qu'on ait raison ou pas de l'inscrire sur la liste, que l'individu soit coupable ou pas, on devra payer la note. C'est bien ce que vous dites?

On ne fera pas de distinction entre celui qui devrait figurer sur la liste et celui qui ne devrait pas y être inscrit, et dont on devrait peut-être rembourser les frais d'avocat. Mais dans le cas de celui qu'on a raison d'inscrire sur la liste, pourquoi devrait-on rembourser ses frais? Les victimes n'ont même pas droit à ce traitement au Canada. Je trouve cela tout à fait injuste.

**Le sénateur Dagenais :** Donc, si je comprends bien, en tant que Canadien, si je ne suis pas d'accord avec une loi me concernant, je peux la contester et demander au gouvernement de payer mon avocat. Je trouve que c'est un non-sens. Les gens ont le droit de contester les lois et peuvent prendre un avocat. Mais de là à dire que le gouvernement devrait payer l'avocat, ça ne tient pas la route du tout.

[*English*]

**Senator Gold:** Chair, I think we need to call the question. With the greatest of respect, that's not what's being proposed here. This is not a right to challenge the law. It's not a court challenge. This is simply a recommendation that when a person's liberty has been denied, and they are before a court appealing that decision, they have the right to have somebody there who has access to the information relevant to the case against them because, by definition, the evidence is not able to be disclosed in public for national security reasons. It would provide an ability of a security-cleared lawyer to stand in his or her place in order to make sure that their constitutional rights are respected. It's a big deal, but it's not more than that. Perhaps we can call the question.

**The Chair:** Call the question, then. All those in favour?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** No.

**The Chair:** Okay. Let's do a roll call.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Boehm?

**Senator Boehm:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Boisvenu?

**Senator Boisvenu:** No.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Dagenais?

**Senator Dagenais:** No.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Frum?

**Senator Frum:** No.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Gold?

**Senator Gold:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Griffin?

**Senator Griffin:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator McIntyre?

**Senator McIntyre:** Abstain.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator McPhedran?

**Senator McPhedran:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Oh?

[*Traduction*]

**Le sénateur Gold :** Madame la présidente, je crois qu'il faut mettre la question aux voix. Avec le plus grand respect, ce n'est pas ce qui est proposé ici. Ce n'est pas un droit de contester la loi. Ce n'est pas une contestation judiciaire. C'est simplement une recommandation selon laquelle, lorsque la liberté d'une personne a été refusée, et qu'elle interjette donc appel de la décision en question devant un tribunal, elle a le droit d'avoir quelqu'un qui pourrait avoir accès à l'information pertinente au dossier contre elle parce que, par définition, on ne peut pas communiquer publiquement les éléments de preuve pour des raisons de sécurité nationale. On permettrait ainsi à un avocat ayant obtenu une autorisation de sécurité de représenter la personne et de s'assurer que ses droits constitutionnels sont respectés. C'est très important, mais ce n'est rien de plus que cela. Nous pouvons peut-être soumettre la question aux voix.

**La présidente :** Mettons aux voix la question, alors. Tous ceux qui sont en faveur?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Non.

**La présidente :** Bien. Procédons par appel nominal.

**M. Palmer :** Le sénateur Boehm?

**Le sénateur Boehm :** Oui.

**M. Palmer :** Le sénateur Boisvenu?

**Le sénateur Boisvenu :** Non.

**M. Palmer :** Le sénateur Dagenais?

**Le sénateur Dagenais :** Non.

**M. Palmer :** La sénatrice Frum?

**La sénatrice Frum :** Non.

**M. Palmer :** Le sénateur Gold?

**Le sénateur Gold :** Oui.

**M. Palmer :** La sénatrice Griffin?

**La sénatrice Griffin :** Oui.

**M. Palmer :** Le sénateur McIntyre?

**Le sénateur McIntyre :** Je m'abstiens.

**M. Palmer :** La sénatrice McPhedran?

**La sénatrice McPhedran :** Oui.

**M. Palmer :** Le sénateur Oh?

**Senator Oh:** No.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Pratte?

**Senator Pratte:** Yes.

**Mr. Palmer:** Yes, 5; no, 4; abstentions, 1.

**The Chair:** The observation carries. Number 7, Senator Gold.

**Senator Gold:** Thank you, chair. Numbers 7 and 8 really speak to a concern that we make sure that the tools we've put in place in this bill and the tools are available are adequate to the task of combatting terrorism, both online and in our courts, under circumstances where the threat environment is changing so rapidly, the technological capacity of people to engage in terrorist activity and other forms of violent extremism is ballooning. Despite the fact that I think Bill C-59 does provide a very rich suite of tools to law enforcement, to security and intelligence agencies, the world is changing so quickly.

So observation number 7 invites the government to evaluate whether the existing provisions of the law are adequate to address the presence of online terrorist propaganda and online violent extremist content and whether law enforcement, national security and intelligence agencies have sufficient tools to address the potential harms caused by such content.

**Senator McIntyre:** I don't have any problem with your observation, Senator Gold. It's just that it reads, "The government should evaluate," and I was wondering if we should reframe and simply say, "The committee invites the government to evaluate." I don't want to be picky.

**Senator Gold:** Picky is good. I'd be fine with that.

**The Chair:** Considering Senator McIntyre's suggestion, I see agreement from Senator Gold. Are we agreeable with number 7?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Number 8.

**Senator Gold:** Number 8 flows directly from the testimony of Professor Forcese towards the end of his appearance before this committee but responds as well to preoccupations that he has expressed over the years in his academic writing. Although I shouldn't speak for officials at the table — but they might want to comment — engage questions that our intelligence, security and law enforcement agencies have been grappling with for decades. That is the challenge.

**Le sénateur Oh :** Non.

**M. Palmer :** Le sénateur Pratte?

**Le sénateur Pratte :** Oui.

**M. Palmer :** Pour, 5; contre, 4; une abstention.

**La présidente :** L'observation est adoptée. Numéro 7, sénateur Gold.

**Le sénateur Gold :** Merci, madame la présidente. Les observations numéros 7 et 8 montrent bien que nous voulons nous assurer que les outils que nous avons prévus dans le projet de loi et les outils disponibles sont adaptés à la lutte contre le terrorisme, à la fois en ligne et devant nos tribunaux, dans des situations où l'environnement de menace évolue si rapidement que la capacité technologique des personnes de se livrer à des activités terroristes et à d'autres formes d'extrémisme violent augmente considérablement. Même si je pense que le projet de loi C-59 fournit une panoplie d'outils très étoffés pour les agences de maintien de l'ordre, de sécurité et de renseignement, le monde évolue très rapidement.

L'observation numéro 7 invite donc le gouvernement à continuer à surveiller la propagande terroriste en ligne et le contenu extrémiste violent, et à déterminer si les agences de maintien de l'ordre, de sécurité nationale et de renseignement disposent des outils suffisants pour s'attaquer aux dommages pouvant être causés par ce contenu.

**Le sénateur McIntyre :** Votre observation ne me pose aucun problème, sénateur Gold, si ce n'est qu'elle se lit comme suit : « Le gouvernement devrait continuer à surveiller », et je me demandais si nous devrions reformuler pour simplement dire : « Le comité invite le gouvernement à surveiller ». Je ne veux pas être pointilleux.

**Le sénateur Gold :** C'est bien d'être pointilleux. Je n'y vois aucun problème.

**La présidente :** Prenons en considération la suggestion du sénateur McIntyre; je vois que le sénateur Gold est d'accord. Sommes-nous d'accord avec l'observation numéro 7?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Numéro 8.

**Le sénateur Gold :** L'observation numéro 8 découle directement du témoignage de M. Forcese vers la fin de sa comparution devant le comité, mais répond également aux préoccupations qu'il a exprimées au fil des ans dans ses travaux scientifiques. Je ne devrais pas parler au nom des fonctionnaires à la table — mais ils voudront peut-être commenter —... explorer des questions avec lesquelles nos agences de maintien de l'ordre, de sécurité et de renseignement sont aux prises depuis des décennies. Voilà le défi.

That challenge was addressed, understandably, by many senators around the table when questioning: Why are there so few prosecutions? Why are there so few convictions? We have some statistics, but I think the fact remains there are lots of reasons why. Some of them may have to do with resources.

One cluster of reasons has to do with the challenge of taking information gathered in the course of intelligence gathering by our agencies, and converting that to usable evidence in the hands of law enforcement, which could then be translated into prosecution.

Figuring out operationally, but also legally, how we move between intelligence to usable evidence is one of the challenges we face in Canada in order to properly prosecute. It's a particular challenge in Canada because we have broad disclosure rules in our criminal law; and it's to our credit, but it complicates matters. We can't change that without changing fundamentally the nature of our criminal justice system, which is not what is being contemplated here.

The other challenge flows from that in that because we have the need to protect some information that remains and should remain undisclosable because it would compromise sources or intelligence operations, sometimes criminal cases can't be held in open court. Therefore, we have a procedure in our law, through the Canada Evidence Act, whereby things can go to Federal Court, and it's not in open court, to boot.

These things conspire with others to challenge our ability to translate the intelligence we're gathering to keep us safe and to properly prosecute in many cases. So the recommendation here is that we in the Senate ought to take it upon ourselves in the next Parliament to use our good offices to look at this carefully, inviting our security and intelligence agencies, inviting the academic community and other stakeholders to share their experience. We could then perhaps be helpful in addressing a problem that, at least for some time, has remained rather knotty and difficult to unravel.

So that's the thrust of this. I know it's a bit unconventional to recommend that the Senate take on its own initiative. I'm relatively new here still, so if that's out of order I'm sure somebody will point that out. However, I do think it would be an important contribution, once we pass Bill C-59, to take the next step to try to make more effective the law enforcement dimensions of our national security law.

De nombreux sénateurs autour de la table se sont naturellement interrogés sur le problème : pourquoi y a-t-il si peu de poursuites? Pourquoi y a-t-il si peu de condamnations? Nous avons quelques statistiques, mais je pense qu'il n'en demeure pas moins que les raisons sont multiples. Certaines d'entre elles pourraient être liées aux ressources.

Parmi les raisons principales, citons la difficulté d'utiliser l'information recueillie lors de la collecte de renseignements par nos agences et de la convertir en éléments de preuve utilisables entre les mains des responsables de l'application de la loi, ce qui pourrait ensuite donner lieu à des poursuites.

Comprendre sur le plan opérationnel, mais aussi juridique, la façon dont nous passons du renseignement à des éléments de preuve utilisables est l'un des défis auxquels nous sommes confrontés au Canada pour intenter des poursuites. C'est un défi particulier au Canada, car notre droit pénal prévoit de vastes règles en matière de divulgation, et c'est tout à notre honneur, mais cela complique les choses. Nous ne pouvons pas changer cela sans modifier fondamentalement la nature de notre système de justice pénale, ce qui n'est pas envisagé ici.

L'autre défi découle de cela, car nous devons protéger certains renseignements qui ne peuvent pas être communiqués et qui ne doivent pas l'être, car ils compromettraient la sécurité des sources ou des opérations de renseignement. Parfois, les affaires pénales ne peuvent pas être traitées en audience publique. Par conséquent, notre droit prévoit une procédure, en vertu de la Loi sur la preuve au Canada, selon laquelle certaines affaires peuvent être renvoyées devant la Cour fédérale, et ce n'est pas en audience publique, par surcroît.

Tout cela complique notre tâche en minant notre capacité de traduire les renseignements que nous recueillons pour nous protéger et pour engager des poursuites adéquatement dans de nombreux cas. Nous recommandons donc ici au Sénat de prendre la décision, lors de la prochaine législature, de faire appel à nos bons offices pour examiner cette question avec attention, en invitant nos agences de sécurité et de renseignement, le milieu universitaire et d'autres intervenants à partager leur expérience. Nous pourrions alors peut-être aider à résoudre un problème qui, du moins depuis un certain temps, demeure assez complexe et difficile à résoudre.

C'est donc le sens de cette observation. Je sais qu'il est un peu inhabituel de recommander au Sénat d'y aller de sa propre initiative. Je suis encore relativement nouveau ici, donc si cela est irrecevable, je suis sûr que quelqu'un le fera remarquer. Cependant, j'estime que ce serait une contribution importante, une fois que nous aurons adopté le projet de loi C-59, de passer à l'étape suivante pour essayer de rendre plus efficaces les aspects de l'application de la loi associés à nos dispositions législatives sur la sécurité nationale.

**Senator McPhedran:** I want to strongly support this proposed observation, and I want to ask if it might be possible to add a few words at the beginning. Those words would be: "Prior to the review in section 168(1), the Senate should . . ." all the same wording.

My rationale for that is the considerable added value of having the Senate launch a process prior to the design of the fourth-year review that we've been discussing in order to make available a lot of information that would enhance the actual review under what would become section 168.

**Senator Gold:** Chair, I would welcome that. I would add one more thing, for the benefit of senators who are wondering what we are undertaking or binding.

As members of this committee know, this committee does not have the ability to give itself work. For the Senate to do this, it would require a motion in the Senate and a decision by the Senate as a whole. So were we to proceed with this observation, it would remain in the next Parliament for the Senate to discuss and debate. If it so decided to authorize this or any other committee to undertake this study, it would so do.

**The Chair:** Any other comments? Are senators in agreement with observation number 8?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Senator McPhedran, I understand you have some observations as well?

**Senator McPhedran:** I do.

**The Chair:** For the sake of all senators, what we have written is in English only. Senators will have to read them out so that others will have the benefit of the translation.

**Senator McPhedran:** Putting aside number 4 on my list, because I think we're going to have a discussion about that, number 1 on the list that was circulated is the following:

> The government should develop and distribute investigative and prosecutorial guidelines describing what constitutes the offence of counselling commission of a terrorism offence under section 83.221 of the *Criminal Code* and best practices on successfully obtaining a prosecution.

I'm hoping my friends on the other side like this one.

**La sénatrice McPhedran :** Je tiens à appuyer fermement l'observation proposée et je voudrais demander s'il serait possible d'ajouter quelques mots au début. Ces mots seraient : « Avant l'examen prévu au paragraphe 168(1), le Sénat devrait... », avec le même libellé par la suite.

Mon raisonnement à cet égard est la grande valeur ajoutée que représente le processus mis en branle par le Sénat avant la conception de l'examen au cours de la quatrième année dont nous avons discuté, afin de rendre disponible une grande quantité d'information qui améliorerait l'examen proprement dit au titre de ce qui deviendrait l'article 168.

**Le sénateur Gold :** Madame la présidente, je m'en réjouirais. J'ajouterais une dernière chose à l'intention des sénateurs qui se demandent ce que nous entreprenons ou ce à quoi nous nous engageons.

Comme les membres du comité le savent, le comité n'a pas la capacité de se donner des mandats. Pour que le Sénat puisse le faire, il faudrait une motion présentée au Sénat et une décision de l'ensemble du Sénat. Donc, si nous allions de l'avant avec cette observation, elle serait présentée de nouveau au cours de la prochaine législature afin que le Sénat puisse en discuter et en débattre. S'il décidait d'autoriser le présent comité ou tout autre comité à entreprendre cette étude, il la ferait donc.

**La présidente :** Y a-t-il d'autres commentaires? Les sénateurs sont-ils d'accord avec l'observation numéro 8?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Madame la sénatrice McPhedran, si j'ai bien compris, vous avez également des observations?

**La sénatrice McPhedran :** Oui.

**La présidente :** À l'intention des sénateurs, le texte écrit que nous avons n'est qu'en anglais. Les sénateurs devront le lire à haute voix afin que les autres bénéficient des services d'interprétation.

**La sénatrice McPhedran :** Je mets de côté l'observation numéro 4 sur ma liste, car je crois que nous allons en discuter. L'observation numéro 1 figurant sur la liste qui a été distribuée est la suivante :

> Le gouvernement devrait concevoir des lignes directrices en matière d'enquêtes et de poursuites dans lesquelles il décrirait en quoi consiste l'infraction de conseiller la commission d'une infraction de terrorisme en vertu de l'article 83.221 du *Code criminel*, ainsi que des pratiques exemplaires sur le dépôt s'une poursuite. Il devrait ensuite les diffuser.

J'espère que celle-là plaira à mes amis de l'autre côté.

**Senator McIntyre:** Senator McPhedran, in light of my amendment to section 143, this is now irrelevant.

**Senator McPhedran:** Can you help me to understand why?

**Senator McIntyre:** Well, I don't know. I'm asking you.

**Senator McPhedran:** But you're saying it's irrelevant, so can you help me to understand?

**Senator McIntyre:** The offence of counselling, there are four steps that are part of the amendment I have made. I just don't understand your —

**Senator McPhedran:** Do you think it's just superfluous to your amendment?

**Senator McIntyre:** Yes, I think it's a bit superfluous.

**Senator McPhedran:** Okay.

**Senator McIntyre:** Had my amendment not been adopted, I think it would have been different. That's just my opinion.

**Senator McPhedran:** Okay.

**Senator McIntyre:** Maybe others have a different opinion on this.

**The Chair:** Any others?

**Senator McPhedran:** Senator McIntyre, this is more specific than your amendment because it speaks very clearly to the guidelines, describing what constitutes the offence. Do you not see this as complementary to your amendments?

**Senator McIntyre:** Well, maybe it's both. The purpose of my amendment is that the offence of counselling to commit a terrorism offence be broadened to apply when perpetrators call on broad audiences to commit terrorism. Of course, what I suggested is that we take the elements of the text currently included in section 83.22(2) of the code — that is, instructing to carry out a terrorist activity — and adding it to 83.21(2) in Bill C-59, which is counselling the commission of a terrorism offence, and then inserting the four clauses that are part of the amendment. I think that pretty well covers it all. If colleagues want to adopt your observation, that would still be fine with me.

**Senator McPhedran:** Because it doesn't undermine the amendments that we've —

**Le sénateur McIntyre :** Sénatrice McPhedran, à la lumière de mon amendement à l'article 143, cela n'a plus lieu d'être.

**La sénatrice McPhedran :** Pouvez-vous m'aider à comprendre pourquoi?

**Le sénateur McIntyre :** Eh bien, je ne sais pas. Je vous le demande.

**La sénatrice McPhedran :** Mais vous dites que ce n'est pas pertinent. Alors, pouvez-vous m'aider à comprendre?

**Le sénateur McIntyre :** L'infraction de conseiller... quatre étapes font partie de l'amendement que j'ai proposé. Je ne comprends tout simplement pas votre...

**La sénatrice McPhedran :** Pensez-vous que cela est superflu par rapport à votre amendement?

**Le sénateur McIntyre :** Oui, je pense que c'est un peu superflu.

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

**Le sénateur McIntyre :** Si mon amendement n'avait pas été adopté, je pense que cela aurait été différent. C'est juste mon avis.

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

**Le sénateur McIntyre :** D'autres personnes ont peut-être une opinion différente à ce sujet.

**La présidente :** D'autres personnes souhaitent-elles intervenir?

**La sénatrice McPhedran :** Monsieur le sénateur McIntyre, cela est plus précis que votre amendement, car cette observation est fondée très clairement sur les lignes directrices, décrivant ce qui constitue l'infraction. Ne voyez-vous pas cela comme étant complémentaire à vos amendements?

**Le sénateur McIntyre :** Eh bien, c'est peut-être les deux. Mon amendement vise à élargir l'infraction de conseiller la perpétration d'infractions de terrorisme lorsque les instigateurs demandent à un large public de commettre des actes de terrorisme. Bien entendu, ce que j'ai suggéré, c'est que nous prenions les éléments du texte actuellement inclus au paragraphe 83.22(2) du code — c'est-à-dire charger une personne de se livrer à une activité terroriste — et de les ajouter au paragraphe 83.21(2) dans le projet de loi C-59, lequel consiste à conseiller la commission d'infractions de terrorisme, puis d'insérer ensuite les quatre dispositions faisant partie de l'amendement. Je pense que cela couvre tout. Si des collègues veulent adopter votre observation, cela me conviendrait.

**La sénatrice McPhedran :** Parce que cela ne nuit pas aux amendements que nous avons...

**Senator McIntyre:** No, it doesn't undermine.

**Senator McPhedran:** Right, it doesn't undermine.

**The Chair:** Are colleagues in agreement with number 1?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Number 2, Senator McPhedran.

**Senator McPhedran:** Yes. This is a question I'd like to pose to the officials who are with us in relation to the second one:

> Section 21.1 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* should be interpreted to require a warrant anytime *Charter* rights are implicated by a threat reduction activity. All CSIS threat reduction activity should be reviewed by NSIRA and reported on annually to NSICOP.

I very much welcome feedback from our officials.

**Tricia Geddes, Assistant Director, Canadian Security Intelligence Service:** Thank you, senator. I'm happy to provide a little clarification here. We spent a significant amount of time ensuring that the amendments to the language in our acts around the threat-reduction provisions were going to be quite clear and precise this time about the Charter compliance, to make sure it was clarified. Any threat-reduction measures undertaken should be Charter compliant.

That said, while we were working on the language, we were trying to ensure we weren't creating a threshold that would invoke a requirement for a warrant with some of our very simple threat-reduction measures that we currently are able to undertake without a warrant.

The language like "implicated" or "engage" we felt was too broad and that would encompass a number of activities, one example of which might be asking a family member of a prospective terrorist traveller to dissuade them from travelling, as this might engage their Charter rights to mobility. Another example is reporting social media accounts for violation of terms of use, such as the promotion of extremist material online.

Those types of things, we understand we could currently undertake without a warrant. We assess all of our threat-reduction measures with legal advice from Department of Justice colleagues. Their view was that we would like to leave ourselves the flexibility to have those very simple threat-reduction measures undertaken without a warrant. Indeed the language we

**Le sénateur McIntyre :** Non, cela ne nuit pas.

**La sénatrice McPhedran :** En effet, cela ne nuit pas.

**La présidente :** Les collègues sont-ils d'accord avec l'observation numéro 1?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Passons à l'observation numéro 2, sénatrice McPhedran.

**La sénatrice McPhedran :** Oui. C'est une question que je voudrais poser aux fonctionnaires qui sont avec nous en ce qui concerne la deuxième observation :

> L'article 21.1 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* doit être interprété comme exigeant un mandat chaque fois qu'une activité de réduction de la menace compromet des droits garantis par la *Charte*. Toutes les activités de réduction de la menace du SCRS devraient être examinées par l'OSSNR et communiquées chaque année au CPSNR.

J'apprécie énormément les commentaires de nos fonctionnaires.

**Tricia Geddes, directrice adjointe, Service canadien du renseignement de sécurité :** Merci, madame la sénatrice. Je suis heureuse de fournir quelques éclaircissements. Nous avons passé beaucoup de temps à veiller à ce que les modifications apportées au libellé des dispositions relatives à la réduction de la menace soient assez claires et précises quant au respect de la Charte afin de nous assurer qu'il a été clarifié. Toute mesure de réduction de la menace entreprise doit être conforme à la Charte.

Cela dit, pendant que nous travaillions sur le libellé, nous tentions de veiller à ne pas créer de seuil qui invoquerait l'exigence d'un mandat avec certaines de nos mesures de réduction de la menace très simples que nous pouvons prendre actuellement sans mandat.

Les termes « compromet » ou « mine » nous ont semblé trop larges et engloberaient un certain nombre d'activités, par exemple, demander à un membre de la famille d'un voyageur terroriste potentiel de le dissuader de voyager, car cela pourrait porter atteinte à ses droits de liberté de circulation et d'établissement. Un autre exemple est le signalement de comptes de médias sociaux qui contreviennent aux conditions d'utilisation, comme la promotion de contenus extrémistes en ligne.

Nous comprenons que nous pourrions actuellement entreprendre ce genre de choses sans mandat. Nous évaluons toutes nos mesures de réduction de la menace à la lumière des conseils juridiques de collègues du ministère de la Justice. Selon eux, nous devrions nous laisser la marge de manœuvre nécessaire pour que ces mesures très simples de réduction de la

chose to use was around limiting a right or freedom. That's what we proposed in the bill.

**Senator Gold:** Thank you for that. I know it is an observation, but do I understand correctly that, if this were actualized, you fear it would put an unnecessary obstacle in your way vis-à-vis those categories of activities you described?

**Ms. Geddes:** Yes. It would assume we would need to seek a warrant for a broader category of activities and not one that I think would be envisioned by the committee, at least from the examples we provided about warranted versus not warranted threat reduction. Again, we did explore the language carefully. Words like "implicated," "engaged," and so on were studied very carefully with counsel to see how they might be interpreted, as opposed to a much clearer task and precise language around limiting rights or freedoms.

**Senator McPhedran:** I have a question for our officials that pertains to the second part of this proposed observation which reads, "All CSIS threat reduction activity should be reviewed by NSIRA and reported on annually to NSICOP."

Could I have any response to that part?

**Ms. Geddes:** Sure. In fact, it is required that all our threat-reduction activity would be reviewed by NSIRA. I'll leave it to my colleague John Davies to comment on the follow-on report to NSICOP.

**Mr. Davies:** Proposed section 8(2) requires the review agency, in each calendar year, to review one aspect of the service's threat-diminishment activities. That would be hard-wired now if this bill were passed. There is a concern if you move up to "all" threat-reduction activity; you would not really be sure of the end scope of that. The idea was, each year, to take one angle and get the review body to look at that. The summary is reported publicly. To do all aspects every single year, you would not be sure of the scope and the burden on the agency or the review body.

**Senator McPhedran:** That's a very important point.

**Ms. Geddes:** To clarify, it's true that all of our threat-reduction activities are "reported" to NSIRA, as opposed to "reviewed" by NSIRA. That is a nuance, for sure.

**Senator Gold:** This question is for the officials. I sometimes think we fall into error in seeing all of these new structures in hierarchical terms. NSIRA reviews a lot of departments and

menace soient prises sans mandat. D'ailleurs, le libellé que nous avons décidé d'utiliser consistait à limiter un droit ou une liberté. C'est ce que nous avons proposé dans le projet de loi.

**Le sénateur Gold :** Merci pour cette précision. Je sais qu'il s'agit d'une observation, mais ai-je bien compris : si cela se concrétisait, vous craignez que cela ne vous pose un obstacle inutile par rapport aux catégories d'activités que vous avez décrites?

**Mme Geddes :** Oui. Cela supposerait que nous aurions besoin d'obtenir un mandat pour une catégorie d'activités plus large et non pas celles que le comité envisagerait, à tout le moins d'après les exemples que nous avons fournis concernant la réduction de la menace justifiée ou non justifiée. Là encore, nous avons exploré le libellé avec soin. Nous avons étudié des termes comme « compromet », « mine », etc. très attentivement avec les conseillers juridiques afin de voir comment ils pourraient être interprétés... plutôt que d'établir une tâche beaucoup plus claire et un libellé plus précis concernant la limitation des droits ou des libertés.

**La sénatrice McPhedran :** J'ai une question pour nos fonctionnaires concernant la deuxième partie de l'observation proposée, qui se lit comme suit : « Toutes les activités de réduction de la menace du SCRS devraient être examinées par l'OSSNR et communiquées chaque année au CPSNR. »

Pourrais-je avoir une réponse au sujet de cette partie?

**Mme Geddes :** Bien sûr. En fait, il est nécessaire que toutes les activités de réduction de la menace soient examinées par l'OSSNR. Je laisserai à mon collègue John Davies le soin de commenter le passage prévoyant de faire rapport au CPSNR.

**M. Davies :** Le paragraphe 8(2) proposé oblige l'Office de surveillance, chaque année civile, à examiner un aspect des activités de réduction de la menace du Service. Si le projet de loi était adopté, cette tâche serait bien établie maintenant. Si vous passez à « toutes » les activités de réduction de la menace, cela soulève une préoccupation; vous ne seriez pas vraiment sûr de la portée finale de cet ajout. L'idée était que, chaque année, l'Office de surveillance examine un aspect en particulier. Le résumé est rendu public. En imposant un examen de tous les aspects chaque année, vous ne seriez pas sûr de la portée et du fardeau qui pèse sur l'Office ou l'organisme de surveillance.

**La sénatrice McPhedran :** C'est un argument très important.

**Mme Geddes :** Je précise : il est vrai que toutes nos activités de réduction de la menace sont « communiquées » à l'OSSNR, plutôt que d'être « examinées » par l'OSSNR. C'est une nuance, à coup sûr.

**Le sénateur Gold :** Cette question s'adresse aux fonctionnaires. Je pense parfois que nous faisons fausse route en voyant toutes ces nouvelles structures selon une hiérarchie.

agencies involved, and the intelligence commissioner has oversight of various activities. NSICOP is different. Is there is an implicit gesture towards the thought that somehow NSICOP is there to review NSIRA, and it's not, as I understand, the function of the committee of parliamentarians to set their own agenda — well, the mandate that they have and their ability to set their agenda. Am I right in describing it in non-hierarchical terms?

**Mr. Davies:** That's right. Acts are set up to encourage complementarity between the two bodies, to make sure they don't overlap in their work plan and in the burden on both of them to do very similar kinds of reviews, to cooperate as much as possible. There would be nothing preventing NSICOP from doing a deep dive on this aspect of the service's mandate if the committee members wanted to do that.

**Senator McPhedran:** Could I make sure I've understood the point you just made, Mr. Davies? In the one we will revisit, observation 4, as well as in this one, there is a very specific reference to reporting to the committee of parliamentarians. I don't think I've understood if you've made the point; is there a problem with that, reporting annually to the committee of parliamentarians?

**Mr. Davies:** I think maybe it's how we're using the word "reporting." The act includes a lot of transparency between the review bodies. So, "Be aware that I've reviewed that," if you are allowed to see the information. "Here you go. Here are the results of our review," in terms of NSIRA sending information to the NSICOP and vice versa. It's not a hierarchy. It's not NSIRA reporting to the NSICOP or in any way responsible; they are completely distinct entities.

**Senator McPhedran:** The wording in this proposed observation is "reported on annually to." Is that problematic, from your perspective?

**Mr. Davies:** It's fine for the review agency to hand over the findings of an assessment that NSIRA has done. It is expected that they inform each other. I don't think you want to go down the road that somehow NSIRA is subservient or somehow accountable to NSICOP.

**Senator McPhedran:** Should the wording change to "should be reviewed by NSIRA with its findings reported annually to," instead of "reported on"? Is it simply a transmission of the information?

**Mr. Davies:** That's probably a better way to characterize it.

L'OSSNR examine un grand nombre de ministères et d'organismes concernés, et le commissaire au renseignement supervise diverses activités. Le CPSNR est différent. Veut-on implicitement dire que le CPSNR, en quelque sorte, est là pour examiner l'OSSNR et que, si je comprends bien, le Comité des parlementaires n'a pas pour fonction de définir son propre programme — le mandat qui lui est confié et sa capacité de définir son programme? Ai-je raison de le décrire en termes non hiérarchiques?

**M. Davies :** C'est exact. Des lois sont mises en place pour encourager la complémentarité entre les deux organismes, pour que l'on puisse s'assurer que leur plan de travail et le fardeau qui incombe à tous les deux d'effectuer des examens très similaires ne comportent pas de chevauchements; ils doivent coopérer autant que possible. Rien n'empêcherait le CPSNR d'approfondir cet aspect du mandat du Service si les membres du comité le voulaient.

**La sénatrice McPhedran :** Puis-je m'assurer d'avoir bien compris ce que vous venez de dire, monsieur Davies? Dans celle à laquelle nous allons revenir, l'observation 4, ainsi que dans celle-ci, on retrouve une référence très spécifique à la communication au Comité des parlementaires. Je ne pense pas avoir bien compris si vous avez fait valoir l'argument. Y a-t-il un problème lié au fait de rendre ce genre de comptes chaque année au Comité des parlementaires?

**M. Davies :** Je pense que cela tient peut-être au fait que nous utilisons le mot « communiquées ». La loi prévoit beaucoup de transparence entre les organismes d'examen. En d'autres termes, ça revient à dire : « Soyez informés que j'ai examiné cela », si vous êtes autorisés à voir l'information. « Voici les résultats de notre examen », lorsque l'OSSNR envoie l'information au CPSNR, et inversement. Ce n'est pas une hiérarchie. Ce n'est pas l'OSSNR qui communique des données au CPSNR ou qui est responsable de quelque façon que ce soit; ce sont des entités parfaitement distinctes.

**La sénatrice McPhedran :** Le libellé de cette observation proposée est « communiquées chaque année au ». De votre point de vue, cela est-il problématique?

**M. Davies :** Il est acceptable que l'organisme d'examen remette les conclusions d'une évaluation effectuée par l'OSSNR. On s'attend à ce qu'ils s'informent mutuellement. Selon moi, vous ne voulez pas que l'OSSNR soit subordonné au CPSNR ou qu'il doive en quelque sorte lui rendre des comptes.

**La sénatrice McPhedran :** Le libellé devrait-il être changé pour « devraient être examinées par l'OSSNR, et ses conclusions doivent être communiquées chaque année au » à la place de « communiquées au »? Est-ce simplement une transmission de l'information?

**M. Davies :** C'est probablement une meilleure façon de le caractériser.

**Senator McPhedran:** Okay. I'm happy to make that change.

**The Chair:** Would you read your proposed change it in its entirety, please?

**Senator McPhedran:** Yes, I will.

> Section 21.1 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* should be interpreted to require a warrant anytime *Charter* rights are implicated by a threat-reduction activity.

In that portion of it, I am persuaded "are implicated" is too strong a term. Our present discussion is on the second part, which would read, as changed as a result of the response from officials:

> All CSIS threat reduction activity should be reviewed by NSIRA with its findings reported annually to NSICOP.

**The Chair:** Senator McPhedran, just to be clear, are you taking out the first sentence in what you've distributed?

**Senator McPhedran:** Yes.

**The Chair:** The proposal on the table at the moment then is just the final sentence?

**Senator McPhedran:** That's correct.

**The Chair:** I ask you to read it again.

**Senator McPhedran:** I will:

> All CSIS threat reduction activity should be reviewed by NSIRA with its findings reported annually to NSICOP.

**The Chair:** We have a proposal on the table for observations. All those in favour?

**Senator Gold:** Mr. Davies, now that you've heard it, do you have any last comments that would be helpful?

**Mr. Davies:** Just to remind you of my observation on your observation: When you say "all," remember that the drafting now has at least one aspect for the burden issue. If you say "all" threat reduction should be reviewed and reported on, that is again a very large scope to be taken on every year.

**Senator McPhedran:** If you took out "all" and it became:

**La sénatrice McPhedran :** D'accord. Je suis heureuse de faire ce changement.

**La présidente :** Pourriez-vous lire votre proposition de modification dans son intégralité, s'il vous plaît?

**La sénatrice McPhedran :** Oui, je vais la lire.

> L'article 21.1 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* doit être interprété comme exigeant un mandat chaque fois qu'une activité de réduction de la menace compromet des droits garantis par la *Charte*.

Dans cette partie, je suis convaincue que l'expression « compromet » est trop forte. Notre discussion actuelle porte sur la deuxième partie, laquelle, après modification à la suite de la réponse des fonctionnaires, serait ainsi libellée :

> Toutes les activités de réduction de la menace du SCRS devraient être examinées par l'OSSNR, et ses conclusions doivent être communiquées chaque année au CPSNR.

**La présidente :** Sénatrice McPhedran, je tiens à préciser : retirez-vous la première phrase de l'observation que vous avez distribuée?

**La sénatrice McPhedran :** Oui.

**La présidente :** La proposition sur la table pour le moment n'est donc que la dernière phrase?

**La sénatrice McPhedran :** C'est exact.

**La présidente :** Je vous demande de la relire.

**La sénatrice McPhedran :** Je la relis :

> Toutes les activités de réduction de la menace du SCRS devraient être examinées par l'OSSNR, et ses conclusions doivent être communiquées chaque année au CPSNR.

**La présidente :** Nous avons une proposition sur la table concernant les observations. Tous ceux qui sont en faveur?

**Le sénateur Gold :** Monsieur Davies, maintenant que vous l'avez entendue, avez-vous une dernière observation qui pourrait être utile?

**M. Davies :** Je tiens simplement à vous rappeler mon observation en ce qui concerne votre observation : lorsque vous dites « toutes », rappelez-vous que le projet de loi comporte maintenant au moins un aspect de la question du fardeau. Si vous dites « toutes » les activités de réduction de la menace doivent faire l'objet d'un examen et d'un rapport, il s'agit là encore d'une très vaste portée, chaque année.

**La sénatrice McPhedran :** Si vous supprimez « toutes », et que l'observation se lit comme suit :

CSIS threat reduction activity should be reviewed by NSIRA with its findings reported annually to NSICOP.

**Mr. Davies:** I think that's — yes.

**Senator McPhedran:** That addition is manageable? I'm going with that.

**The Chair:** So, senators, the proposal is:

CSIS threat reduction activity should be reviewed by NSIRA with its findings reported annually to NSICOP.

All those in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Agreed?

**Senator Boisvenu:** On division.

**The Chair:** On division, thank you.

Number 3, Senator McPhedran.

**Senator McPhedran:** No, I'm withdrawing number 3.

**The Chair:** Okay. And your final one is number 5, and then we'll revert to number 4.

**Senator McPhedran:** Yes, thank you. So number 5 reads:

When NSIRA reviews records on information sharing provided to it under proposed section 9(3) of the Security of Canada Information Sharing Act, it should do so in cooperation with the Privacy Commissioner. NSIRA and the Privacy Commissioner should report on their findings and assessments to National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians annually.

It's a repeat of the previous theme of the information sharing to the committee of parliamentarians, and it also is a repeat of the concern for engagement with the Privacy Commissioner.

**The Chair:** Comments?

**Senator Gold:** Technical question. Bill C-59 renames the act the "Security of Canada Information Disclosure Act." I think we would suggest that we make that change.

**Senator McPhedran:** Yes.

Les activités de réduction de la menace du SCRS devraient être examinées par l'OSSNR, et ses conclusions doivent être communiquées chaque année au CPSNR.

**M. Davies :** Je pense que... oui.

**La sénatrice McPhedran :** Cet ajout est gérable? J'y vais donc ainsi.

**La présidente :** Donc, sénateurs, la proposition est la suivante :

Les activités de réduction de la menace du SCRS devraient être examinées par l'OSSNR, et ses conclusions doivent être communiquées chaque année au CPSNR.

Tous ceux qui sont en faveur?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** D'accord?

**Le sénateur Boisvenu :** Avec dissidence.

**La présidente :** Avec dissidence, merci.

L'observation numéro 3, sénatrice McPhedran.

**La sénatrice McPhedran :** Non, je retire l'observation numéro 3.

**La présidente :** D'accord. Et votre dernière observation est la numéro 5. Nous reviendrons ensuite à l'observation numéro 4.

**La sénatrice McPhedran :** Oui, merci. Donc, l'observation numéro 5 se lit comme suit :

Lorsque l'OSSNR examine les documents relatifs à la communication d'informations qui lui sont fournies en vertu du paragraphe 9(3) de la Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada, il devrait le faire en coopération avec le commissaire à la protection de la vie privée. L'OSSNR et le commissaire à la protection de la vie privée devraient communiquer chaque année leurs conclusions et leurs évaluations au Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement.

C'est une répétition du thème précédent de la communication d'informations au Comité des parlementaires ainsi que de la préoccupation relative à la coopération avec le commissaire à la protection de la vie privée.

**La présidente :** Y a-t-il des commentaires?

**Le sénateur Gold :** J'ai une question technique : le projet de loi C-59 renomme la loi « Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada ». Je pense que nous suggérons d'apporter ce changement.

**La sénatrice McPhedran :** Oui.

**Senator Gold:** I still remain a little uneasy with the language of both — I believe in cooperation. I just don't know what this means here. The implication that somehow there is some responsibility for joint review and reporting gives me some pause. I wonder if the officials might give their views on this.

**Mr. Davies:** My observation would be the same as we talked about with number 4. Again, NSIRA is a separate entity with its own board. It will create its own agenda. The Privacy Commissioner may have his or her own priorities for his or her institution, their own budget. Making sure each are aware of each other's priorities and agendas and being able to cooperate and share information in that regard is one thing, but to imply they should be working together on the same study, given their different mandates and potential different priorities throughout the year, and to do so in an annual way may be difficult.

**Senator McPhedran:** Could I ask whether that comment applies also to the second part that begins, "NSIRA and the Privacy Commissioner"?

**Mr. Davies:** Yes.

**Senator McPhedran:** Because bringing the Privacy Commissioner into the loop to be able to raise privacy concerns from the specialization from the job given to the Privacy Commissioner by Parliament doesn't necessarily mandate or require formal cooperation. It does require a degree of information sharing, which in turn would go before parliamentarians.

**Mr. Davies:** You're correct. The act as proposed does encourage coordination. As I mentioned, section 15.1(1), there's an expectation they're going to talk to each other, deconflict agendas and not create redundant reviews on the agencies. In that sense, they would likely want to talk about their findings and any conclusions inasmuch as they could, but to say that they must be working together in all cases annually on this kind of review, I'm not sure if that would be sustainable in the long term.

**Senator McPhedran:** I'm just wondering, given we are going to discuss number 4, whether we could roll this in. The principles articulated in 4 are really repeated in 5, but they're specific to a different section of the act.

**The Chair:** Okay. Shall we stand that down and then we'll go back then to number 4?

**Le sénateur Gold :** Je suis toujours un peu mal à l'aise avec le libellé concernant les deux — je crois en la coopération. Je ne sais tout simplement pas ce que cela signifie ici. Le sous-entendu d'une quelconque responsabilité à l'égard d'une reddition de comptes et d'un examen conjoints me donne à réfléchir. Je me demande si les fonctionnaires pourraient donner leur avis à ce sujet.

**M. Davies :** Mon observation serait la même que celle dont nous avons parlé concernant l'observation numéro 4. Encore une fois, l'OSSNR est une entité distincte dotée de son propre conseil. Il créera son propre programme. Le commissaire à la protection de la vie privée peut avoir ses propres priorités pour son institution, son propre budget. S'assurer que chacun est au courant des priorités et des programmes de l'autre et peut coopérer et communiquer de l'information à cet égard est une chose, mais supposer qu'ils devraient travailler ensemble à la même étude, vu leurs mandats différents et leurs priorités différentes tout au long de l'année, et le faire chaque année, peut se révéler difficile.

**La sénatrice McPhedran :** Puis-je vous demander si ce commentaires s'applique également à la deuxième partie qui commence par « L'OSSNR et le commissaire à la protection de la vie privée »?

**M. Davies :** Oui.

**La sénatrice McPhedran :** Faire en sorte que le commissaire à la protection de la vie privée puisse soulever des préoccupations quant à la protection de la vie privée en raison des fonctions spécialisées qui lui sont confiées par le Parlement n'exige pas forcément un mandat ou une coopération officielle. Cela requiert un certain degré de communication d'information, qui serait ensuite présentée aux parlementaires.

**M. Davies :** Vous avez raison. La loi proposée encourage la coordination. Comme je l'ai mentionné précédemment, selon le paragraphe 15.1(1), on s'attend à ce qu'ils se parlent, harmonisent les programmes et ne créent pas d'examens redondants en ce qui concerne les agences. En ce sens, ils voudront probablement parler de leurs constatations et des conclusions dans la mesure du possible, mais dire qu'ils doivent travailler ensemble tous les ans sur ce type d'examen... Je ne suis pas sûr que cela soit viable à long terme.

**La sénatrice McPhedran :** Je me demandais simplement, étant donné que nous allons discuter de l'observation numéro 4, si nous pouvions y apporter cette précision. Les principes énoncés à l'observation numéro 4 sont vraiment répétés à l'observation numéro 5, mais ils sont spécifiques à un article différent de la loi.

**La présidente :** D'accord. Devrions-nous réserver ce débat pour ensuite y revenir après l'observation numéro 4?

Senator Gold, do you want to proceed? I'm not sure if you've been able to work anything out or not.

**Senator Gold:** The discussion has been helpful, so thank you.

**Mr. Millar:** I didn't want to impose myself, but I'm available to make a few points on the publicly available information on CSE, but I stand ready. As it relates to number 4 in terms of the two and the review of publicly available information or the role of the Privacy Commissioner.

**Senator Gold:** What I would recommend is that we actually separate out what is identified as number 4 on the document from which I've been presenting recommendations and then treat Senator McPhedran's ones separately, only because I don't think they contradict — I think they could stand together as separate observations. I would feel more comfortable speaking directly and only to number 4, which is, to repeat what I've said before, that the government should review or "could be invited to review," if Senator McIntyre would prefer that language. I'm indifferent one way or the other. The idea is to invite them to review what role the Privacy Commissioner might play in the overall context of the reviews that are mandated by the act, in this case to NSIRA or to the role that NSICOP is required to play under its act, Bill C-22. That then leaves the field open for the government working with the relevant institutions to decide what tweaks, if any, they might want to introduce into legislation going forward.

**The Chair:** Senator Gold, just to be clear, in your particular proposal and observation, which in your proposal is numbered 4, you'd leave the wording as it is today?

**Senator Gold:** I would like to leave it as it is and treat the other issues separately, if possible.

**Senator McPhedran:** This is also a request for official response, just to make sure I've understood correctly. As I understand, the reference to section 15(1), primarily by Mr. Davies, dealing with the mandate and aspects of the mandate of the establishment, did I understand you correctly to say that the act as proposed already incorporates some form of engagement with the Privacy Commissioner to a greater extent than what we see now?

**Mr. Davies:** Yes. For example, subsection 2.

**Senator McPhedran:** Okay. So may I suggest or ask whether Senator Gold might be willing to take out the words "if any," since the proposed act clearly sees a role for the Privacy Commissioner without a lot of detail?

Sénateur Gold, voulez-vous continuer? Je ne sais pas si vous avez réussi à trouver une solution ou non.

**Le sénateur Gold :** La discussion a été très utile. Merci.

**M. Millar :** Je ne voulais pas m'imposer, mais je suis disponible pour formuler quelques remarques sur les informations accessibles au public au sujet du CST; je suis prêt. À propos de l'observation numéro 4, en ce qui concerne les deux et l'examen de l'information accessible au public ou le rôle du commissaire à la protection de la vie privée...

**Le sénateur Gold :** Je recommanderais d'exclure l'observation numéro 4 du document à partir duquel j'ai présenté mes recommandations, puis de traiter de celles de la sénatrice McPhedran séparément, uniquement parce que je ne pense pas qu'elles contredisent — je pense qu'elles pourraient se retrouver ensemble comme des observations distinctes. Je me sentirais plus à l'aise de parler directement et uniquement de l'observation numéro 4; pour répéter ce que j'ai déjà dit, c'est celle où il est dit que le gouvernement devrait examiner ou « pourrait être invité à examiner », si le sénateur McIntyre préfère cette formulation. Peu m'importe. L'idée est de l'inviter à examiner le rôle que pourrait jouer le commissaire à la protection de la vie privée dans le contexte général des examens prescrits par la loi, en l'occurrence pour l'OSSNR ou le rôle que doit jouer le CPSNR en vertu de sa loi, le projet de loi C-22. Cela laisse ensuite le champ libre au gouvernement, qui travaille avec les institutions compétentes pour décider des modifications éventuelles qu'il souhaitera peut-être introduire dans la législation.

**La présidente :** Sénateur Gold, pour que les choses soient claires, dans votre proposition et votre observation en particulier, qui porte le numéro 4, vous laisseriez le libellé tel qu'il existe actuellement?

**Le sénateur Gold :** J'aimerais laisser les choses en l'état et traiter les autres problèmes séparément, si possible.

**La sénatrice McPhedran :** C'est aussi une demande de réponse officielle, histoire de s'assurer que j'ai bien compris. Si je comprends bien, le renvoi au paragraphe 15(1), principalement par M. Davies, concernant les attributions et les aspects du mandat du Centre... Vous ai-je bien compris : vous dites que la loi, telle que proposée, intègre déjà une certaine forme de collaboration avec le commissaire à la protection de la vie privée dans une plus grande mesure que ce que nous voyons maintenant?

**M. Davies :** Oui. Par exemple, le paragraphe 2.

**La sénatrice McPhedran :** D'accord. Alors, puis-je suggérer ou demander au sénateur Gold s'il serait disposé à supprimer, dans la version anglaise, les mots « *if any* », puisque la loi proposée confère clairement un rôle au commissaire à la protection de la vie privée sans beaucoup de détails?

**Senator Gold:** Sure. I have no problem with that.

**Senator McPhedran:** Okay. Then I'll withdraw my number 4 and go for this.

**The Chair:** Okay. So what we'll be voting on, Senator Gold.

**Senator Gold:** I'll re-read just the lines that changed. In English:

> The government should review what role the Privacy Commissioner might play in the context of reviews by NSIRA and the National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians (NSICOP).

And the French actually needs not change, quite frankly. It captures the same idea.

**The Chair:** Are we in agreement, senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Senator McPhedran, does that close yours?

**Senator McPhedran:** I think it does.

**The Chair:** Perfect. Thank you all.

Senators, is it agreed that the Law Clerk and Parliamentary Counsel be authorized to make technical, numerical and typographical changes and adjustments to the amendments adopted by the committee?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Is it agreed that I report this bill, as amended, with observations to the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Thank you very much, senators. It's much appreciated.

To the officials, thank you very much for joining us today.

(The committee adjourned.)

**Le sénateur Gold :** Bien sûr. Ça ne me pose aucun problème.

**La sénatrice McPhedran :** D'accord. Dans ce cas, je vais retirer mon observation numéro 4 et y aller avec celle-ci.

**La présidente :** D'accord. Donc, sur quoi allons-nous voter, sénateur Gold?

**Le sénateur Gold :** Je ne relirai que les lignes qui ont changé, en anglais :

> The government should review what role the Privacy Commissioner might play in the context of reviews by NSIRA and the National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians (NSICOP).

Et, franchement, le français n'a pas besoin d'être changé. Il exprime la même notion.

**La présidente :** Sommes-nous d'accord, sénateurs?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Sénatrice McPhedran, cela met-il un terme à votre intervention?

**La sénatrice McPhedran :** Je pense que oui.

**La présidente :** Parfait. Merci à tous.

Sénateurs, est-il convenu que le légiste et conseiller parlementaire peut apporter des changements et des corrections techniques, numériques et typographiques aux amendements adoptés par le comité?

**Des voix :** Convenu.

**La présidente :** Est-il convenu que je fasse un rapport de ce projet de loi avec observations au Sénat?

**Des voix :** Convenu.

**La présidente :** Merci beaucoup, mesdames et messieurs. Votre participation est très appréciée.

Merci beaucoup aux fonctionnaires de vous être joints à nous aujourd'hui.

(La séance est levée.)

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 15, 2019

The Standing Senate Committee on National Security and Defence, to which was referred Bill C-77, An Act to amend the National Defence Act and to make related and consequential amendments to other Acts, met this day at 11:45 a.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

**The Chair:** Senators, we will begin. Before we do so, I would like all senators to introduce themselves.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** Good morning. I'm Jean-Guy Dagenais from Quebec.

[*English*]

**Senator Richards:** Senator David Richards from New Brunswick.

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

**Senator Busson:** Good morning. I am Bev Busson from British Columbia.

**Senator Oh:** Good morning. Victor Oh, Ontario.

[*Translation*]

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

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

[*English*]

**The Chair:** Gwen Boniface from Ontario.

Senators, today we begin our consideration of Bill C-77, An Act to amend the National Defence Act and to make related and consequential amendments to other Acts.

Senators, on our first panel we have the privilege of having Retired Colonel Michel Drapeau and Joshua Juneau, Barrister and Solicitor.

Mr. Drapeau, you have the floor.

**Colonel Michel Drapeau (Ret'd), Senior Counsel, Michel Drapeau Law Office, as an individual:** Good morning, ladies and gentlemen. Thank you for inviting me to appear before you

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 15 mai 2019

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, auquel a été renvoyé le projet de loi C-77, Loi modifiant la Loi sur la Défense nationale et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois, se réunit aujourd'hui à 11 h 45 pour examiner le projet de loi.

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

[*Traduction*]

**La présidente :** Mesdames et messieurs les sénateurs, nous allons commencer, mais auparavant, j'aimerais que chacun se présente.

[*Français*]

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

[*Traduction*]

**Le sénateur Richards :** Sénateur David Richards, du Nouveau-Brunswick.

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

**La sénatrice Busson :** Bonjour. Je suis Bev Busson, de la Colombie-Britannique.

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

[*Français*]

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

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

[*Traduction*]

**La présidente :** Gwen Boniface, de l'Ontario.

Chers collègues, nous entamons aujourd'hui l'étude du projet de loi C-77, Loi modifiant la Loi sur la Défense nationale et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois.

Nous avons le privilège d'accueillir aujourd'hui le colonel à la retraite maître Michel Drapeau et maître Joshua Juneau, avocat-notaire, qui constitueront notre premier groupe de témoins.

Maître Drapeau, je vous cède la parole.

**Colonel Michel Drapeau (à la retraite), avocat-conseil principal, Cabinet juridique Michel Drapeau, à titre personnel :** Bonjour, mesdames et messieurs. Je vous remercie

today to participate in your study of Bill C-77 which aims at amending the National Defence Act. My comments will be brief.

[*Translation*]

I do know that Bill C-77 has already received support from both opposition parties in the House of Commons. I also know that Bill C-77 is largely based on Bill C-71, which was introduced in the last months of the previous Parliament.

I am also aware that no opposition to the main provisions of this bill has been expressed so far, on the contrary.

[*English*]

As some of you might know, as a published author of Canadian military law since 2005, and a teacher of military law at the University of Ottawa since 2009, for the past decade I have been advocating in many fora, some national, others international, for the reforms that are precisely now the central part of Bill C-77.

Let me first discuss summary hearings. Bill C-77 has my full and unreserved support for the repeal of the existing summary trial system which has been decried, and I have been one of the individuals doing so, as being ancient, unjust and an unfair justice system. With the passage of Bill C-77, the military profession will join other professional bodies in Canada while having its own disciplinary process. This is a good thing.

[*Translation*]

My one and only — and strong — objection to the proposed model is that, under the amendment to section 162.7 of the National Defence Act, an individual could be sanctioned with a reduction in rank if he or she is found to have violated the Code of Service Discipline.

In my opinion, such a sanction should be reserved for serious crimes tried by court martial, and not for an offence that is, in principle, a minor object under the Code of Service Discipline. Given the severity of a sanction like this, I think that natural justice requires the presence of a wide range of procedural rights, including the right to counsel.

Second, I also support the provision in Bill C-77 that gives victims more rights and protections, similar to those in the Canadian Victims Bill of Rights. This will finally correct a major injustice, by which these victims are currently excluded from the Canadian Victims Bill of Rights.

de l'invitation à venir témoigner aujourd'hui et à participer à votre étude du projet de loi C-77, qui vise à modifier la Loi sur la Défense nationale. Je serai bref.

[*Français*]

Je sais pertinemment que le projet de loi C-77 a déjà reçu d'appui des deux partis de l'opposition à la Chambre des communes. Je sais aussi que le projet de loi C-77 est en grande partie basé sur le projet de loi C-71, qui a été déposé au cours des derniers mois de la législature précédente.

De plus, je suis conscient du fait qu'aucune opposition aux dispositions principales de ce projet de loi n'a été exprimée jusqu'à maintenant, au contraire.

[*Traduction*]

Comme certains d'entre vous le savent sans doute, en tant qu'auteur ayant publié de nombreux ouvrages sur le droit militaire canadien depuis 2005 et que professeur de droit militaire à l'Université d'Ottawa depuis 2009, je milite depuis 10 ans sur de nombreuses tribunes, tant nationales qu'internationales, pour qu'on procède aux réformes qui sont au cœur même du projet de loi C-77.

J'aimerais vous parler tout d'abord des audiences sommaires. J'appuie sans la moindre réserve l'abolition du système de procès sommaires prévue dans le projet de loi C-77, un système qui a été décrié par de nombreuses voix, dont la mienne, en raison de son caractère obsolète, injuste et inéquitable. Si le projet de loi C-77 est adopté, la profession militaire joindra d'autres professions au Canada en ayant son propre processus disciplinaire. C'est un élément positif.

[*Français*]

Ma seule et unique — et forte — objection au modèle proposé est que, en vertu de la modification à l'article 162.7 de la Loi sur la défense nationale, un individu pourrait être sanctionné avec une rétrogradation de rang si on juge qu'il a enfreint le code de discipline militaire.

Selon moi, une telle sanction devrait être réservée à des crimes graves jugés par une cour martiale, et non à une infraction qui est, en principe, un objet mineur, selon le code de discipline militaire. Étant donné la sévérité d'une telle sanction, je pense que la justice naturelle exige la présence de toute une panoplie de droits de procédure, y compris le droit à l'aide d'un avocat.

Deuxièmement, j'appuie également la disposition du projet de loi C-77 qui confère aux victimes davantage de droits et de protections, similaires à ceux qui sont prévus dans la Charte canadienne des droits des victimes. Cela corrigera enfin une injustice majeure, par laquelle ces victimes sont actuellement exclues de la Charte canadienne des droits des victimes.

[*English*]

The one major flaw in Bill C-77 concerning the victims' bill of rights, if I can call it that, is clause 71(6), which would task the commanding officer of the accused to name a liaison officer to assist a victim, if the victim so requests.

I find such a procedure very weak. It begs the question whether a victim of sexual assault, for instance, and in particular a civilian, would be satisfied in having a member of the unit of the accused be appointed to liaise with her in relation to her rights as a victim.

In my opinion, DND should be taking a look. I give you, as an example, what is happening in the U.S. Army, which has introduced victim advocates at the formation levels. These advocates are trained military professionals who are on call 24 hours a day, seven days a week. They provide needed guidance and emotional support to victims of sexual assault, including assistance in securing medical treatment. They also provide information on legal rights and proceedings. These trained professionals attend an 80-hour sexual harassment and sexual assault response course, and at the end of it they are given a certificate of having attained certification in victim advocate training.

Compare that with what we have: A liaison officer from the unit of the accused who has basically been picked by the commanding officer. He could be an infantry member, a member of the Air Force or a sailor with no legal training, or any training whatsoever, to be able to provide instant emotional, legal and other forms of assistance and advice to the victim.

Having said that, I can say that I'm well aware that Bill C-77 also brings a significant number of procedural changes in the operation of court martial proceedings. I have no comments to make on these statutory changes.

In closing, save and except for the two suggested changes I made earlier, Bill C-77 has my full backing. I sincerely hope that it will receive Royal Assent before Parliament is dissolved. Thank you for your attention and I look forward to your questions.

**Joshua Juneau, Barrister and Solicitor, Michel Drapeau Law Office, as an individual:** Thank you, honourable senators. This is my first time appearing at the Senate, and it's an honour and privilege to be here to speak on Bill C-77. Thank you for this invitation and opportunity.

I'd like to start by making it known that I've never served in the military. I'm a lawyer who practises in administrative law and many of my clients are members of the military. In this role I

[*Traduction*]

La grave lacune, si je puis dire, que comporte le projet de loi C-77 concernant la Charte canadienne des droits des victimes se trouve au paragraphe 71.16 (1), qui prévoit que l'on confierait la tâche au commandant de l'accusé de nommer un agent de liaison pour aider la victime si elle le demande.

Je trouve que c'est une mauvaise façon de procéder. On se demande si la victime d'une agression sexuelle, par exemple, et en particulier s'il s'agit d'une victime civile, accepterait qu'un membre de l'unité dont fait partie l'accusé soit nommé agent de liaison pour veiller à ses droits en tant que victime.

À mon avis, le ministère de la Défense nationale devrait revoir ce point. Je peux vous donner l'exemple de l'armée américaine qui a opté pour des défenseurs des victimes ayant reçu une formation. Ces défenseurs sont des professionnels de l'armée formés qui sont sur appel 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Ils offrent des conseils et du soutien émotionnel aux victimes d'agression sexuelle, y compris du soutien pour les aider à obtenir des traitements médicaux. Ils leur fournissent également des renseignements sur leurs droits et les procédures judiciaires. Ces professionnels formés ont suivi un cours de 80 heures sur le harcèlement sexuel et les interventions en cas d'agression sexuelle, et à la fin de ce cours, ils obtiennent une certification comme défenseur des droits des victimes.

Comparons cela à ce que nous avons : un agent de liaison provenant de l'unité de l'accusé qui a, essentiellement, été choisi par son commandant. Il peut s'agir d'un membre de l'infanterie, de l'armée de l'air, de la marine qui n'a aucune formation juridique ou quelconque pour offrir un soutien émotif, juridique ou autre et des conseils à la victime.

Cela étant dit, je peux dire que je suis très conscient que le projet de loi C-77 apporte également un nombre important de changements procéduraux dans le fonctionnement des cours martiales. Je n'ai pas de commentaires à faire au sujet de ces changements dans la loi.

En terminant, à l'exception des deux changements que j'ai proposés un peu plus tôt, j'appuie sans réserve le projet de loi C-77. J'espère sincèrement qu'il recevra la sanction royale avant la dissolution du Parlement. Je vous remercie de votre attention et je serai heureux de répondre à vos questions.

**Joshua Juneau, avocat-notaire, Cabinet juridique Michel Drapeau, à titre personnel :** Merci, mesdames et messieurs les sénateurs. J'en suis à ma première comparution au Sénat, et c'est un honneur et un privilège de prendre la parole au sujet du projet de loi C-77. Merci de m'avoir invité et de me donner l'occasion de témoigner.

J'aimerais commencer par préciser que je n'ai jamais servi dans l'armée. Je suis un avocat qui pratique le droit administratif et bon nombre de mes clients sont membres de l'armée. J'ai donc

have been exposed to the military justice system and have been critical of it at times. I voice such criticisms due to my firm conviction that members of the Armed Forces and veterans are Canadian citizens first and should not be deprived of any of the rights that they fight to protect.

Over the past years, I have co-authored several articles critical of the military summary trial process. Many of these ideas are not my own and have been written on by leading academics, including my colleague, Professor Drapeau, Anne London-Weinstein, a recently appointed Superior Court judge, Pascal Lévesque and many others.

As it stands, in my view, I have two central issues with the current summary trial system.

First, if convicted at summary trial, a member may lose their liberty. Second, if convicted, members may have a criminal record. These have been referred to as true penal consequences and I accept this as the appropriate wording.

This is problematic because there are few procedural protections at the summary trial. For instance, there is no right to legal counsel. There may be full reliance on hearsay evidence, there is no transcript of proceedings and there are other procedural issues.

Thankfully, Bill C-77 will resolve these two issues, and there are four central points I would like to make.

First, summary trials will be rebranded summary hearings. Second, summary hearings will only hear service infractions and not service offences, which are to be reserved for courts martial. Third, a scale of sanctions for summary hearing will be separate from the court martial scale of punishments. And fourth, the term service tribunal is no more.

These are more than mere word play. The result is that members facing summary hearings have their rights established at law. Members will no longer face a possible loss of liberty or a criminal record. As it concerns the summary hearing process, Bill C-77 should not only be assented to and put into force as soon as possible, but it should be celebrated. Thank you.

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

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** I would like to thank our guests. Colonel Drapeau, can you give us some examples of new benefits that could be provided to victims through this bill? Do you think that will be enough to encourage reporting among Canadian Forces

appris ainsi à connaître le système de justice militaire que j'ai critiqué à certains moments. Si j'exprime ces critiques, c'est parce que j'ai la ferme conviction que les membres des forces armées et les anciens combattants sont des citoyens canadiens avant tout et qu'ils ne devraient pas être privés d'aucun des droits qu'ils se battent pour protéger.

Au cours des dernières années, j'ai cosigné plusieurs articles critiquant les procès sommaires dans l'armée. Nombre d'idées ne viennent pas de moi mais d'éminents chercheurs, dont mon collègue, maître Drapeau, Mme Anne London-Weinstein, qui vient d'être nommée juge à la Cour supérieure, M. Pascal Lévesque et de nombreux autres.

Dans sa forme actuelle, le système de procès sommaires présente, selon moi, deux problèmes importants.

Premièrement, si un membre est condamné dans le cadre d'un procès sommaire, il peut être emprisonné. Deuxièmement, s'il est condamné, il peut avoir un casier judiciaire. On parle dans ce cas de véritables conséquences pénales, et je reconnais que ce sont les termes qui conviennent.

Cela pose problème, parce qu'il y a peu de mécanismes de protection dans le cadre d'un procès sommaire. Par exemple, l'accusé n'a pas droit à un avocat, il se peut que la preuve repose entièrement sur des ouï-dire, il n'y a pas de transcription de l'audience, et cetera.

Heureusement, le projet de loi C-77 réglera ces deux problèmes, et j'aimerais soulever quatre éléments centraux à ce sujet.

Premièrement, les procès sommaires seront convertis en audiences sommaires. Deuxièmement, les audiences sommaires porteront uniquement sur les manquements d'ordre militaire et non sur les infractions d'ordre militaire, qui seront réservées aux cours martiales. Troisièmement, l'échelle de sanctions pour les audiences sommaires sera différente de l'échelle des peines pour les cours martiales. Et quatrièmement, le terme tribunal militaire disparaîtra.

Ce ne sont pas de simples jeux de mots. Les membres qui font face à des audiences sommaires auront des droits prévus dans la loi. Ils ne risqueront plus d'être détenus ou d'avoir un casier judiciaire. Comme il porte sur les audiences sommaires, le projet de loi C-77 devrait non seulement être adopté et entrer en vigueur le plus tôt possible, mais il devrait aussi être applaudi. Merci.

**La présidente :** Merci beaucoup.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Je remercie nos invités. Colonel Drapeau, pouvez-vous nous donner des exemples de nouveaux avantages dont pourraient bénéficier les victimes grâce à ce projet de loi? Croyez-vous que ce sera suffisant pour provoquer

members? Of course, we know that Canadian Forces members are often reluctant to report. Lastly, will this bill make any major changes?

**Col. Drapeau:** I don't think that giving victims rights will enable them to report an attack or something similar in greater numbers. I don't think that's the goal. The goal is for these people to enjoy the same rights as all other Canadians through the Canadian Victims Bill of Rights, whether they are refugees, citizens, residents or tourists, in prison or not. The only people excluded are civilians and military personnel who appear as witnesses before a service tribunal. It makes absolutely no sense. Over the past three years, these people have been reduced to non-personal status and have absolutely no rights.

With the proposed changes to Bill C-77, victims who are prosecuted before a service tribunal will have the same rights as if they were appearing before a civilian court, including the right to information, the right to restitution, the right to be kept informed of what is happening, as well as the right to receive support, however small.

These rights are now equivalent to those of victims in the civil field. This is a good thing, since it serves to redress a great injustice that still exists today.

As a lawyer, I have represented some of these victims before service tribunals. This is important, especially for civilian victims who have no understanding of the military justice system or the court martial and who are unaware of their rights. Even if they don't, they could at least know the procedure to use. They will consult civil law lawyers who, most of the time, cannot help them because they don't have the expertise or knowledge to inform them.

This bill will correct the situation and bring them up to the same level as the other victims, which should have been done when the Canadian Victims Bill of Rights was adopted in 2015.

**Senator Dagenais:** Could you give us an idea of cases that might now be transferred to the court martial?

**Col. Drapeau:** There will be no change to the court martial. The court martial has full jurisdiction over all crimes committed by military personnel, whether in uniform or on duty and wherever they are in civil society, in Canada or abroad. If the military authorities decide that they have the necessary jurisdiction to try these crimes, and if the crime is committed in Canada, with a few exceptions — murder, guilt on the charge of manslaughter and child abduction are not covered — the military justice system is perfectly capable of doing so.

des dénonciations chez les membres des forces? En effet, comme on le sait, ces derniers vont souvent hésiter à dénoncer. Enfin, est-ce que ce projet de loi apportera des changements majeurs?

**Col. Drapeau :** Je ne pense pas que le fait de donner des droits aux victimes leur permettra de dénoncer en plus grand nombre une agression ou quelque chose de semblable. Je ne crois pas que ce soit le but visé. Le but est que ces personnes bénéficient des mêmes droits que tous les autres Canadiens grâce à la Charte canadienne des droits des victimes, qu'ils soient réfugiés, citoyens, résidents ou touristes, en prison ou non. Les seules personnes exclues sont les civils ou les militaires qui comparaissent en qualité de témoins devant un tribunal militaire. Cela n'a absolument aucun sens. Depuis trois ans, ces gens ont été réduits au statut de non-personne et n'ont absolument aucun droit.

Avec les changements proposés au projet de loi C-77, les victimes qui seront poursuivies devant un tribunal militaire bénéficieront des mêmes droits que si elles comparaissaient devant un tribunal civil, notamment le droit à l'information, le droit à une restitution, le droit d'être gardé au courant de ce qui se produit, tout comme le droit de bénéficier d'un appui, aussi minime soit-il.

Ces droits sont maintenant équivalents à ceux des victimes dans le domaine civil. C'est une bonne chose, puisque cela sert à réparer une grande injustice qui existe encore aujourd'hui.

À titre d'avocat, j'ai représenté certaines de ces victimes devant des tribunaux militaires. C'est important, surtout pour les victimes civiles qui ne comprennent absolument rien au système de justice militaire ni à la cour martiale et qui ne connaissent pas leurs droits. Même s'ils n'en ont pas, ils pourraient au moins connaître la procédure qu'il faut utiliser. Ils vont consulter des avocats de droit civil qui, la plupart du temps, ne peuvent pas les aider parce qu'ils n'ont ni l'expertise ni les connaissances requises pour les informer.

Ce projet de loi va corriger le tir et les mettre assurément au même niveau que les autres victimes, ce qui aurait dû être fait lors de l'adoption de la Charte canadienne des droits des victimes en 2015.

**Le sénateur Dagenais :** Pouvez-vous nous brosser un tableau des cas qui pourront dorénavant être transférés à la cour martiale?

**Col. Drapeau :** Il n'y aura aucun changement à la cour martiale. La cour martiale a la pleine compétence sur tous les crimes commis par des militaires, qu'ils soient en uniforme ou en devoir et où qu'ils se trouvent dans la société civile, au Canada ou à l'étranger. Si les autorités militaires décident qu'elles ont la compétence nécessaire pour juger ces crimes et si le crime est commis au Canada, à quelques exceptions près — le meurtre, la culpabilité au chef d'accusation d'homicide involontaire et

In the case of victims of sexual assault, I represented mainly victims, civilians, who were victims of an assault by a military member and, in these cases, the trial took place before a service tribunal. These These individuals are are doubly disadvantaged because, in addition to being victims, everything is completely incomprehensible to them, and they receive no information or assistance from the military authorities.

Bill C-77 will make a small change by giving the commander of the accused's unit the responsibility to choose, from among its ranks, the person who will act as a liaison officer to the victim. That's why I made that comment earlier.

**Senator Dagenais:** Thank you, Col. Drapeau.

[*English*]

**Senator McPhedran:** Mr. Drapeau and Mr. Juneau, thank you for being here. I'm going to ask you to think with me a little bit, not so much about the specifics of the bill but the impact of the bill. I have two parts to my question.

There is an overarching question here that I would welcome your response on. Do you anticipate that this bill, if passed substantially in the form we see it, will add significant value to our Chief of Defence Staff General Vance's Operation HONOUR. If you do think so, any specific examples would be very welcome. If you don't think so, then I would very much like to hear why that is your sense.

The second part of this is, again, about this bigger question of the effectiveness of what we are trying to do here. Both in terms of the Canadian Armed Forces and the leadership there and also what members of this committee in the Senate are trying to do to support greater effectiveness and responding to victims through the military system.

Your suggestion, Mr. Drapeau, about looking at the American system around victim advocates is very interesting. It raises, I think, a big question about the liaison and having someone embedded within the institution that is being questioned, being designated to act in a role that is typically not their job and still being subject to the kind of incentives within a hierarchical organization if they go too strongly against leadership. For example, what are the implicit risks to them in terms of their own career security and advancement? I would really welcome some discussion on that.

The first part of the question is where you see this bill in relation to Operation HONOUR, and the second part of the question is down to the specifics of effective, fair and reliable representation of victims as set out in this bill.

l'enlèvement d'enfant ne sont pas couverts —, le système de justice militaire est tout à fait apte à le faire.

Dans le cas des victimes d'agression sexuelle, j'ai représenté surtout des victimes, des personnes civiles, qui ont été victimes d'une agression commise par un militaire et, dans ces cas, le procès s'est déroulé devant un tribunal militaire. Ces personnes sont doublement désavantagées parce que, en plus d'être des victimes, tout leur est complètement incompréhensible, et elles ne reçoivent aucune information ni aucune aide de la part des autorités militaires.

Le projet de loi C-77 apportera un petit changement en confiant au commandant de l'unité de l'accusé la responsabilité de choisir, au sein de ses effectifs, la personne qui agira en qualité d'agent de liaison envers la victime. C'est pourquoi j'ai fait ce commentaire plus tôt.

**Le sénateur Dagenais :** Merci, colonel Drapeau.

[*Traduction*]

**La sénatrice McPhedran :** Maître Drapeau et maître Juneau, merci d'être avec nous. Je vais vous demander de réfléchir avec moi non pas tant aux particularités du projet de loi, mais bien à ses répercussions. Ma question comporte deux parties.

Voici d'abord la grande question à laquelle j'aimerais que vous répondiez. Pensez-vous que ce projet de loi, s'il est adopté essentiellement dans sa forme actuelle, aidera de façon significative le chef d'état-major de la défense, le général Vance, dans son opération Honour. Si c'est le cas, j'aimerais que vous nous donniez des exemples précis. Si ce n'est pas le cas, j'aimerais bien savoir ce qui vous amène à le penser.

La deuxième partie de ma question porte encore une fois sur la grande question de l'efficacité de ce que nous essayons d'accomplir ici, soit ce que les Forces armées canadiennes et ses dirigeants et ce que les membres de notre comité au Sénat tentent d'accomplir pour fournir un meilleur soutien aux victimes au sein du système militaire.

Maître Drapeau, vous avez suggéré que l'on examine le cas des défenseurs des victimes dans le système américain, et c'est très intéressant. On remet ainsi fortement en question, je pense, le fait d'avoir un agent de liaison, quelqu'un au sein même de l'organisation qui doit agir dans un rôle qui n'est pas vraiment le sien et qui pourrait encore sentir de la pression dans une organisation très hiérarchique s'il s'oppose trop fermement aux dirigeants. Par exemple, quels seraient les risques implicites pour leur propre carrière et leur avancement? J'aimerais vraiment qu'on discute de cette question.

La première partie de la question est donc de savoir où se situe ce projet de loi par rapport à l'Opération Honour, et la deuxième vise à savoir si le projet de loi procure vraiment aux victimes une représentation efficace, juste et fiable.

**Col. Drapeau:** To answer your first part and I will try and be short since it is a broad question.

Will it assist the CDS and Operation HONOUR? Yes. But I hasten to say, most significantly, it will assist the institution and it will assist the respect that Canadian society and members of the Armed Forces have on the institution. It serves nobody to have a justice system that is unfair. The current summary trial is unfair. When someone can be charged, no rules of evidence, hearsay is accepted, no right to counsel, you can be sent to jail for an extended period of time and you can have a criminal record — that is the system in place at the moment.

When I first started to write about it and speak publicly, there were 1,500 summary trials a year. That is almost 1 in every 50 members of the Forces who went through summary trails. It made no sense. This change will bring about a heightened sense of respect for the military justice system.

If, as a victim, you report a crime it should be investigated and it should be prosecuted. But to be prosecuted doesn't mean that you throw away all the safeguards that every other Canadian has when facing the justice system. A right to have a fair trial, a right to have counsel, a right to have a right of appeal — which a summary trial does not. Perhaps it will bring a heightened sense of confidence and respect for the military justice system. If nothing else, it achieves immense value added to the system. At the moment it does not.

As an aside — and I will not go into details about it — I can also say Mr. Juneau and I have seen those. We represent victims of crimes, particularly when we have sexual assault, but we also see other victims that have fallen by the wayside in Operation HONOUR. Those are victims who have been wrongly accused because of some peccadillo or something banal as having said a word out of place. We can give examples galore. They are made to go through a system that is punitive in nature and you are almost guilty as charged before going through the process. We've seen that.

If we can bring about a better balance and assurances that if you are to be charged you will be given due process, we will achieve a tremendous amount of success in stepping forward. Because members of the military don't have the same rights as their civilian counterparts have. It's easier for a young punk to go to trial on a Monday morning in a superior court than it is as a trained, disciplined, loyal, educated soldier to go to a summary

**Col. Drapeau :** Je vais répondre à la première partie de votre question en m'efforçant d'être bref, parce qu'il s'agit d'une question très vaste.

Le projet de loi appuiera-t-il les efforts du chef d'état-major de la Défense et l'Opération Honour? Oui, mais je m'empresse d'ajouter qu'il aidera surtout l'institution et qu'il accroîtra surtout le respect que la société canadienne et les membres des forces armées vouent à cette institution. Un système de justice injuste n'est bon pour personne. Le système actuel de procès sommaires est injuste, car un membre peut être accusé même s'il n'y a pas de règles à l'égard des preuves, les ouï-dire sont acceptés, il n'a pas droit à un avocat, il peut être jeté en prison pour une période prolongée et il peut se retrouver avec un casier judiciaire. C'est exactement le système qui est en place à l'heure actuelle.

Lorsque j'ai commencé à écrire sur le problème et à en parler publiquement, il y avait 1 500 procès sommaires par année. Ce qui veut dire qu'environ un membre sur 50 dans les forces subissait un procès sommaire. Cela n'avait aucun sens. Ce changement accroîtra le respect que l'on voue au système de justice militaire.

Si une victime rapporte un crime, il devrait y avoir enquête et il devrait y avoir des poursuites. Mais le fait d'avoir des poursuites ne veut pas dire qu'il faut mettre au rancart toutes les mesures de protection que tous les Canadiens ont à leur disposition dans le système de justice : le droit à un procès équitable, le droit à un avocat et le droit de porter sa cause en appel — ce que ne permet pas un procès sommaire. On accroîtra sans doute ainsi la confiance et le respect à l'égard du système de justice militaire. À défaut d'autre chose, il apporte une immense valeur ajoutée au système, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle.

J'aimerais ajouter en passant — et je n'entrerai pas dans les détails — que Me Juneau et moi avons vu un autre type de cas. Nous représentons les victimes de crimes, en particulier dans les cas d'agression sexuelle, mais nous avons aussi vu d'autres victimes qui sont négligées dans le cadre de l'Opération Honour. Il s'agit des personnes qui ont été accusées à tort en raison de peccadilles ou d'une chose aussi banale que d'avoir dit un mot déplacé. Nous pouvons donner des tas d'exemples. Ces victimes doivent faire face à un système de nature punitive dans lequel une personne est presque coupable avant même le début des procédures. Nous avons vu des cas de ce genre.

Si on peut établir un meilleur équilibre et donner à la personne accusée l'assurance qu'elle aura droit à un processus équitable, nous ferons un très grand pas en avant, car les membres des forces armées n'ont pas les mêmes droits que leurs homologues au civil. Il est plus facile pour un jeune punk de subir un procès un lundi matin dans une cour supérieure que pour un soldat éduqué, loyal, discipliné et formé de subir un procès sommaire,

trial. He is guilty before he walks in and has no right of appeal. So, yes, it does.

It will also improve effectiveness, because of the criticism levelled at summary trials. The summary trials, over the years, have gone from 1,500 to about 400 a year at the moment. Fewer people were sent to detention. Already the message has been sent out and the message is being sent out even more now with Bill C-77.

When it comes to the liaison officer, I have a serious problem with that. It is a well-known fact that I am acting for Madam Raymond, who as a victim of sexual assault committed by a military superior in Quebec City, she had front-page coverage in *Maclean's* magazine and *Actualité*. I acted for her after charges were laid. Originally, when charges were laid, they were laid as the warrant officer having conducted himself in a manner that caused prejudice to good order and discipline, which is a disciplinary offence. After my presence as her counsel that was changed to, more properly, sexual assault.

As a retired military member she had no knowledge, she had never been inside a court martial. For her to come in as a victim without any preparation and the individual they would have assigned to her was a member of the very unit that the accused belonged to. They had no idea, no duty of confidentiality to her. Anything that she would have been confided as a victim before testifying could have gone back to anyone else. I became convinced at that time that legal counsel was an absolute necessity if for nothing else than to give her what rights, if any, she has, what preparations she could make before she testified. Things haven't changed so far and we have represented a few others, but that's something that needs to be done.

The bill could have gone a step forward, as some organizations do, and provide — not for all crimes but sexual assault would be one — a package. You get five hours of legal counsel free or something of that nature so the victims can properly receive legal advice as to her rights. We're not there yet.

Having said that, I still maintain my position that Bill C-77 should be passed as it is if not to delay, at the very least, to give them 90 per cent of the rights to which they are entitled.

**Mr. Juneau:** I will add one point. I suggest that the reason that Bill C-77 concerns and speaks to a victim's rights is because section 18(3) of the Canadian Victims Bill of Rights expressly excludes persons who are victims of service offences, and it still does. This is unfair. It creates a two-tiered system where persons who are victims of a Code of Service Discipline offence are not kept informed to the same degree as members of the general public.

car il est coupable avant même le début des procédures et il n'a pas de droit d'appel. Alors oui, le projet de loi aidera.

Il améliorera également l'efficacité, en raison des critiques dont font l'objet les procès sommaires. Ces procès sont passés au fil des ans de 1 500 environ à 400 par année à l'heure actuelle. Moins de gens ont été envoyés en détention. Le message est déjà lancé et il résonnera encore plus fort grâce au projet de loi C-77.

Au sujet de l'agent de liaison, je vois de graves problèmes à ce sujet. C'est un fait bien connu que je représente Mme Raymond qui a été victime d'une agression sexuelle commise par un supérieur militaire à Québec et qui a fait la une du *Maclean's* et de *L'Actualité*. J'ai commencé à la représenter après que les accusations ont été portées. À l'origine, les accusations étaient que l'adjudant s'était conduit de manière préjudiciable au bon ordre et à la discipline, ce qui correspond à une infraction disciplinaire. Après que j'ai commencé à la représenter comme avocat, il a été accusé, plus justement, d'agression sexuelle.

En tant que membre des forces armées à la retraite, elle n'avait aucune connaissance et n'avait jamais mis les pieds dans une cour martiale. En tant que victime, elle se serait donc présentée en cour sans aucune préparation et on lui aurait assigné un membre de l'unité même à laquelle appartient l'accusé. On n'avait aucune idée, aucun devoir de confidentialité à son égard. Tout ce qu'elle aurait confié à la personne avant d'avoir témoigné aurait pu être divulgué à n'importe qui. Cela m'a convaincu à l'époque que la présence d'un avocat était absolument nécessaire, si ce n'était que pour lui faire part des droits, s'il y en a, qu'elle avait, et de la préparer à son témoignage. Les choses n'ont pas changé jusqu'à maintenant, et nous avons représenté quelques autres personnes, mais c'est quelque chose qui doit être fait.

Le projet de loi aurait pu faire un pas de plus, comme le font certaines organisations, et fournir — pas pour tous les crimes, mais les agressions sexuelles en seraient un — un ensemble de mesures. On offre cinq heures de conseils juridiques gratuits, ou quelque chose du genre, aux victimes afin qu'elles puissent recevoir des conseils juridiques appropriés comme c'est leur droit. Nous n'en sommes pas encore là.

Cela étant dit, je continue d'affirmer que le projet de loi C-77 devrait être adopté dans sa forme actuelle sans délai pour accorder aux militaires, à tout le moins, 90 p. 100 des droits auxquels ils ont droit.

**M. Juneau :** J'ajouterai un élément. Je pense que si le projet de loi C-77 porte sur les droits des victimes, c'est parce que le paragraphe 18(3) de la Charte canadienne des droits des victimes exclut expressément les personnes qui sont victimes d'une infraction d'ordre militaire, et c'est toujours le cas. C'est injuste. On crée ainsi un système à deux vitesses où les victimes d'une infraction au Code de discipline militaire ne sont pas tenues

So how can this be solved? One way that we have advocated for in the past is simply repeal section 18(3) of the Canadian Victims Bill of Rights. One other solution is what is being proposed in Bill C-77.

My reading of Bill C-77 is that it will result in members of the military, persons who are victims of crime in the military, having many of the protections that are already available and enshrined in the Canadian Victims Bill of Rights — provide them with information from a fundamental perspective and provide them with information relating to the service events. Why is that necessary? How will that assist with Operation HONOUR? In our practice, we encounter victims of crimes and sexual offences, specifically military members, and any victim in that circumstance generally feels in a vulnerable position. If they are not involved, often times the trial process can have the impact of re-victimizing them. Any steps toward providing procedural safeguards and protection of a victim in these circumstances can only be a positive way to advance the operational objectives of Operation HONOUR.

[*Translation*]

**Senator Pratte:** My question is for both witnesses and is about what Col. Drapeau pointed out about reduction in rank, which could be one of the sanctions incurred by a person who is subject to a summary hearing.

Could you expand on why you consider this sanction inappropriate and why it is particularly serious? Perhaps those of us who have never been in the armed forces have a poor understanding of the manifestations of this sentence.

[*English*]

I would also like Mr. Juneau to reflect and give us his comments on this particular point.

[*Translation*]

**Col. Drapeau:** A sanction of reduction in rank certainly involves significant financial losses. There can be a difference of $3,000 to $10,000 in pay between one rank and another. It will also have an impact on the individual's pension, prestige and reputation. Under the bill, an officer will preside at the summary trial. The rank of this officer must be at least one rank higher than the accused. This decision is therefore made by a single person.

informées dans la même mesure que les membres du grand public.

Comment peut-on régler le problème? Une solution que nous avons prônée par le passé est tout simplement d'abroger le paragraphe 18(3) de la Charte canadienne des droits des victimes. Une autre solution est ce qui est proposé dans le projet de loi C-77.

Selon la lecture que je fais du projet de loi C-77, il permettra aux membres de l'armée, aux personnes qui sont victimes d'un crime au sein de l'armée, d'avoir droit à nombre des mêmes protections qui font déjà partie intégrante de la Charte canadienne des droits des victimes — en leur fournissant de l'information de base et de l'information concernant l'infraction. Pourquoi est-ce nécessaire? Comment cela aidera-t-il l'Opération Honour? Dans notre pratique, nous rencontrons des victimes de crimes et d'infractions d'ordre sexuel, en particulier des membres de l'armée, et une victime dans ces circonstances se sent habituellement dans une position vulnérable. Si elle ne participe pas au processus, bien souvent, le procès peut avoir pour effet de la traumatiser de nouveau. Toute mesure visant à leur offrir des mesures de protection procédurales et à les protéger dans ces circonstances ne peut être qu'un pas en avant pour atteindre les objectifs opérationnels de l'Opération Honour.

[*Français*]

**Le sénateur Pratte :** Ma question s'adresse aux deux témoins et elle porte sur ce que le colonel Drapeau a souligné sur la rétrogradation, qui pourrait être une des peines encourues par une personne qui se soumet à une audience sommaire.

J'aimerais que vous nous expliquiez davantage pourquoi vous considérez que cette sanction n'est pas appropriée et pourquoi elle est particulièrement grave. Peut-être que ceux d'entre nous qui n'ont jamais fait partie des forces armées comprennent mal les manifestations de cette peine.

[*Traduction*]

J'aimerais aussi que Me Juneau nous fasse part de ses commentaires sur ce point particulier.

[*Français*]

**Col. Drapeau :** Une sanction de rétrogradation implique certainement des pertes financières importantes. Il peut y avoir de 3 000 $ à 10 000 $ de différence entre un grade et un autre pour ce qui est de la solde. Cela aura également un impact sur la pension de l'individu, ainsi que sur son prestige et sa réputation. En vertu du projet de loi, c'est un officier qui présidera au procès par voie sommaire. Le grade de cet officier doit être d'au moins un grade supérieur à l'accusé. Cette décision est donc prise par une seule personne.

In the case of a disciplinary committee that governs another professional body — whether it is the Bar, the College of Physicians, the Order of Dentists or something else — before a demotion is achieved, there is a disciplinary process governed by a committee composed of several people. Information is provided on procedural rights. In our case, it is instead the accused's immediate superior, who probably has no independence from the accused. This superior will impose a reduction in rank penalty overnight, with all the consequences that this entails and with very little information on procedural rights, namely the right to appeal the case, the right to request that the case be better defended and the right to have a representative of the legal community at the trial, which does not currently exist. I think it is a very primary, very arbitrary justice. This is not necessary and exceeds the powers that should be granted to a disciplinary tribunal in such a context.

[*English*]

**Mr. Juneau:** This punishment is available now at summary trial and in the years I've been practising law, I've never seen it used. That would suggest to me that in order to have someone's rank reduced as a punishment at summary trial, the issue would have to be very severe. I've simply never seen it used.

The question comes to mind: If the conduct is so severe as to warrant this punishment, perhaps it should be sent to court martial, where all the procedural protections are available. Not having served and not having seen this penalty invoked, I'm really not sophisticated enough to speak to the circumstances on when it would be appropriate or not.

[*Translation*]

**Senator Pratte:** Colonel Drapeau, do you have any objection to one of the other possible sanctions for summary hearings, such as a reduction in salary?

**Col. Drapeau:** There is a limit to that. As far as I can remember, the limit is 18 days, or half a month. I believe there are many similar fines being imposed right now. Our forces members are well paid. The 18-day limit means that the penalty is proportional to each person's salary. This is the highest standard. I have no difficulty with that. Currently, in a summary trial, a commanding officer can give up to 30 days. It's still a pay cut.

**Senator Pratte:** Thank you.

Dans le cas d'un comité de discipline qui régit un autre ordre professionnel — qu'il s'agisse du Barreau, du Collège des médecins, de l'Ordre des dentistes ou autre —, avant d'en arriver à une rétrogradation, il y a un processus disciplinaire régi par un comité composé de plusieurs personnes. On donne des informations sur les droits procéduraux. Dans notre cas, il s'agit plutôt du supérieur immédiat de l'accusé, qui n'a probablement aucune indépendance vis-à-vis de celui-ci. Ce supérieur va imposer une sanction de rétrogradation du jour au lendemain, avec toutes les conséquences que cela entraîne et en donnant très peu d'information sur les droits procéduraux, à savoir le droit de porter la cause en appel, le droit de demander que l'affaire soit mieux défendue et le droit d'avoir un représentant du milieu juridique lors du procès, chose qui n'existe pas à l'heure actuelle. Je crois que c'est une justice très primaire, très arbitraire. Cela n'est pas nécessaire et cela outrepasse les pouvoirs que l'on devrait accorder à un tribunal disciplinaire dans un tel cadre.

[*Traduction*]

**M. Juneau :** Le procès sommaire prévoit déjà ce type de punition, mais depuis que je pratique le droit, je ne l'ai jamais vu utiliser. J'en déduis donc que pour que quelqu'un soit rétrogradé dans le cadre d'un procès sommaire, il faudrait que ce soit pour un problème très grave. Je n'ai jamais eu connaissance que cette punition ait été utilisée.

La question qu'on se pose alors est la suivante : si la conduite était si grave qu'elle nécessite ce type de punition, peut-être que la cause devrait être entendue en cour martiale, où toutes les protections procédurales sont disponibles. Comme elle n'a jamais été utilisée et que je ne l'ai jamais vu invoquer, je n'ai pas de connaissances suffisantes pour parler des circonstances dans lesquelles cela serait approprié ou non.

[*Français*]

**Le sénateur Pratte :** Colonel Drapeau, vous n'avez pas d'objection, par ailleurs, à l'une des autres sanctions possibles pour les audiences sommaires, à savoir la diminution de salaire?

**Col. Drapeau :** Il y a une limite là-dessus. De mémoire, la limite est de 18 jours, soit la moitié d'un mois. Je crois qu'il y a nombre d'amendes similaires qui sont imposées à l'heure actuelle. Nos militaires sont bien payés. La limite de 18 jours signifie que la sanction est proportionnelle au salaire de chacun. C'est la plus haute norme. Je n'ai pas de difficulté avec cela. À l'heure actuelle, dans le cadre d'un procès par voie sommaire, un commandant peut donner jusqu'à 30 jours. C'est quand même une diminution de salaire.

**Le sénateur Pratte :** Merci.

[*English*]

**Senator Griffin:** This question will be for both of the witnesses. In May 2018, there was an article in The *Globe and Mail* entitled, *Does Canada's bill to protect military victims go far enough?* It was authored by Lindsay Rodman, who noted that when it comes to protecting victims and responding to their needs, the military context possibly requires more protection than the civilian world offers. I think you gave a pretty good answer to that when Senator McPhedran had a question for you.

I want to go a bit further in my question. Are there any outstanding victims' rights issues that have not been addressed in Bill C-77?

**Col. Drapeau:** No, I think Bill C-77 addresses it, but my only reservation is the liaison officer. I wish there was a different formula. I would disagree with the article you quoted that victims of crimes, particularly those who wear uniforms, are better protected. If I paraphrase what you said, I disagree with that. I've represented a number of victims who, for instance, were at the Royal Military College. Because it's almost inside a seminary of a sort, they are cadets and are subject not only to the discipline, but the camaraderie of all the cadets.

Of those we've had as clients, many of them don't want to file a complaint. In fact, some have withdrawn their complaints. I've seen that, because they know from the moment they do, they are looked at by their colleagues, the other cadets or young female cadets, in a manner that is very different and sometimes hostile, as if they somehow disapprove of coming forward and bringing about some form of enlightenment where none is required.

Among almost all whom I've represented, their fear is that this should not have an impact upon their career. They'd rather absorb the indignity of having been subject to some form of sexual harassment, complaint or assault, but be allowed to continue to serve so their career, life and reputation don't take a turn for the worse. I've seen that too often.

Now, in the case of a civilian, more often than not, if not always, the trial takes place outside the workplace. In the military, if the victims and the accused are both at the Royal Military College, the court martial takes place at the college. The members on the panel are from the college and all the cadets are not only invited, but are ordered to attend.

So you can imagine if you're a victim and you're asked to appear and testify, you don't know where to look when you go to the cafeteria for lunch or you go for a break, so you'd rather not go there. Those I've seen swear to me they will not appear as a witness in order to prosecute or have prosecuted their accused.

[*Traduction*]

**La sénatrice Griffin :** Ma question s'adresse aux deux témoins. En mai 2018, un article est paru dans le *Globe and Mail* qui s'intitulait *Does Canada's bill to protect military victims go far enough?* Il était signé par Lindsay Rodman, qui mentionnait que lorsqu'il s'agit de protéger les victimes et de répondre à leurs besoins, le contexte militaire requière probablement plus de protections que le monde civil en offre. Je pense que vous avez fourni une excellente réponse à cela en répondant à la question que la sénatrice McPhedran vous a posée.

J'aimerais creuser un peu plus la question. Y a-t-il d'autres enjeux touchant les droits de la personne que le projet de loi C-77 n'aborde pas?

**Col. Drapeau :** Non, je pense que le projet de loi C-77 traite de tous les enjeux, mais la seule réserve que j'ai à ce sujet concerne l'agent de liaison. J'aimerais qu'on trouve une autre formule. Je ne suis pas d'accord avec l'article que vous avez cité, à savoir que les victimes de crime, en particulier ceux qui portent l'uniforme, sont mieux protégées. Si je paraphrase ce que vous avez dit, je ne suis pas d'accord. J'ai représenté un certain nombre de victimes qui, par exemple, étaient au Collège royal militaire. Comme il s'agit presque d'un séminaire, ce sont des cadets, et ils sont assujettis non seulement à la discipline, mais à la camaraderie de tous les autres cadets.

Nombreux sont ceux parmi eux qui ne veulent pas déposer de plainte. En fait, certains les retirent. J'ai vu cela se produire, parce qu'ils savent qu'à partir du moment où ils le font, leurs collègues, les autres cadets ou les jeunes filles cadets vont les regarder d'une façon différente et parfois hostile comme s'ils désapprouvaient le fait de mettre au jour quelque chose qui ne devrait pas l'être.

Chez presque toutes les personnes que j'ai représentées, leurs craintes étaient que cela ait des répercussions sur leur carrière. Elles préféraient taire leur indignité d'avoir été l'objet d'une forme quelconque de harcèlement sexuel, de plainte, ou d'agression pour pouvoir continuer à servir afin que leur carrière, leur vie et leur réputation ne tournent pas en un véritable cauchemar. J'ai vu cela se produire trop souvent.

Dans le cas d'un civil, la plupart du temps, si ce n'est pas toujours le cas, le procès va avoir lieu à l'extérieur du lieu de travail. Dans l'armée, si la victime et l'accusé sont tous les deux au Collège royal militaire, la cour martiale se tient au collège même. Les membres du jury font partie du collège, et les cadets ne sont pas seulement invités à y assister, mais ils y sont obligés.

Vous pouvez donc vous imaginer que si vous êtes une victime et qu'on vous demande de comparaître et de témoigner, vous ne savez pas ensuite où regarder quand vous devez vous rendre à la cafétéria pour le dîner ou pour la pause, alors vous préférez ne pas emprunter cette voie. Les victimes que j'ai rencontrées m'ont

So, is it different? Very much so.

**Mr. Juneau:** From my point of view, senator, the standard isn't perfection or even equivalence. The standard is justice seen to be done. In my view, Bill C-77 advances the yardsticks in a very meaningful way. Could more be done through the legislative process? Perhaps, but the approach of the Armed Forces is to attack this problem through the operational directive of Operation HONOUR. I think the cultural transformation is occurring through Operation HONOUR. I can't speak to specifics, not being inside the box and not having those statistics, but from a colloquial position through our practice, we see there is some transformation in attitude and the types of case load we're receiving.

This type of cultural transformation can only occur through preventive measures, such as Operation HONOUR, and it is having an impact.

**Senator Griffin:** It's good to hear that Operation HONOUR is having an impact. Thank you.

**Senator Oh:** Do we have any idea how many victims quit the military, resign and never come back because they couldn't take the pressure of a situation like this?

**Col. Drapeau:** Senator, we don't. I think the statistics across Canada, and possibly North America, suggest that ultimately only about 25 per cent report crimes and of those who report, only a small proportion eventually leads to a conviction. Victims see that and the high price they pay because the criminal justice system is simply not set up to properly and separately address these kinds of issues. They see that victims are, in fact, in some ways victimized.

I've said this before as part of the public record because I'm acting for Madam Stéphanie Raymond. If I remember correctly, she was assaulted in 2011 and her court martial took place in 2014. It's now set before the Supreme Court in 2019. The Court Martial Appeal Court last year ordered a new trial, so a new trial will probably take place in 2020. This is a lot to demand of a victim and an accused to go through in this particular process.

So would you recommend to your sister or niece to go through the system, particularly if they want a career within the same organization, and know that those people may look at them in a funny way? The answer is no.

juré qu'elles ne témoigneront pas pour poursuivre ou faire en sorte qu'on poursuive l'accusé.

Donc, est-ce différent? C'est vraiment le cas, oui.

**M. Juneau :** À mon avis, madame la sénatrice, la norme n'est pas la perfection ou même l'équivalent. La norme, c'est de voir la justice être rendue. Selon moi, le projet de loi C-77 fait un pas très significatif dans la bonne direction. Pourrait-on en faire davantage? Sans doute, mais la voie empruntée par les forces armées est de s'attaquer aux problèmes dans le cadre de la directive opérationnelle de l'opération Honneur. Je pense que la transformation culturelle est en cours grâce à l'opération Honneur. Je ne peux vous donner de détails, car je ne suis pas à l'interne et je n'ai pas les statistiques, mais selon la perspective que nous en donne notre pratique, on voit qu'il y a une évolution dans les attitudes et le type de cas que nous recevons.

La transformation culturelle que l'on veut atteindre ne peut se produire que grâce à des mesures de prévention, comme l'opération Honneur, et elle donne des résultats.

**La sénatrice Griffin :** C'est bon d'entendre que l'opération Honneur donne des résultats. Merci.

**Le sénateur Oh :** Avons-nous une idée du nombre de victimes qui quittent l'armée, démissionnent et n'y retournent jamais parce qu'elles ne pouvaient subir la pression d'une situation de ce genre?

**Col. Drapeau :** Monsieur le sénateur, nous n'avons pas cette information. Je pense que les statistiques au Canada, et probablement en Amérique du Nord, indiquent qu'au bout du compte seulement environ 25 p. 100 des victimes rapportent le crime, et sur ce nombre, seul un faible pourcentage vont aboutir à une condamnation. Les victimes en sont conscientes et sont conscientes du prix élevé qu'elles doivent payer parce que le système de justice pénale n'est tout simplement pas en mesure de bien s'occuper de ces problèmes et de le faire de façon séparée. Elles se rendent compte qu'en fait, les victimes deviennent des victimes du système.

J'ai déjà mentionné ce qui suit publiquement, parce que je représente Mme Stéphanie Raymond. Si je me souviens bien, elle avait été agressée en 2011 et le procès en cour martiale a eu lieu en 2014. L'affaire doit maintenant être entendue en Cour suprême en 2019. La Cour d'appel de la Cour martiale a ordonné l'an dernier un nouveau procès, alors un nouveau procès aura lieu sans doute en 2020. Cela demande beaucoup à une victime et à un accusé de passer par toutes les étapes de ce processus.

Recommanderiez-vous alors à votre sœur ou à votre nièce de passer par toutes les étapes du système, en particulier si elle veut faire carrière au sein de l'organisation et en sachant que les gens vont la regarder d'une drôle de façon? La réponse est non.

I've met individuals of senior ranks, one in particular, where that person said, "I was abused when I was a young officer cadet the first day of my graduation. I never reported it. And had I reported it, I would not be wearing the rank I do now and I would not have a career." I had tears in my eyes just hearing that.

**Senator Oh:** Thank you.

**Senator Gold:** Thank you very much for being here. You've said a number of important things. What I take from that, in part, is that you've raised an important point about the role of the victim liaison and what you would see otherwise. I also heard you say that you support the bill as is and want it to get passed. We'll take your concerns seriously into account, certainly in an observation or more, but keep a watching brief on that one. That's an area we thank you for bringing to our attention.

You mentioned *en passant* that a victim liaison officer wouldn't have any training, quite apart from whether he or she comes from the same unit.

If I'm not mistaken, in the current system of summary hearings there is training for people involved in the process, for the superior and commanding officers. They get some training in how to run a hearing and the like. Would we not expect to see some training for victims liaisons? In that regard, I point to paragraph 71.16 in the bill where it speaks of a victim's liaison officer and it provides that a non-commissioned member may be appointed if they satisfy the conditions established in regulations made by the Governor-in-Council. Would it not be reasonable to expect that those regulations to include some kind of training?

**Col. Drapeau:** Senator, I agree with you and it's kind of loose. Having not seen the regulation yet, it could. Christmas could happen and I hope it does.

Ultimately, the test is: Will this give victims a sense of assurance? It says "if requested." Will victims, particularly civilians, understand and know enough that they need to find a commanding officer of the CANSOFCOM unit — I'm purposely using abbreviations because that is the way they speak — in Petawawa? Will the victim know enough to be able to drill down and talk to commanding officers and do it? Particularly as a civilian, and in the process have confidence that her needs — psychological, legal, medical, privacy and so on — would be looked after by somebody who's had training? Perhaps if that person happens to be certified and licensed by a law society or some other organization, there is a bias in the sense that there is a professional qualification to begin with. Will a military person have that? Maybe so. We'll have to wait until we see the regulations.

J'ai rencontré des hauts gradés, dont un en particulier qui m'a dit : « J'ai été victime d'une agression sexuelle quand j'étais jeune cadet. C'est arrivé le jour où j'ai obtenu mon diplôme. Je n'ai jamais dénoncé mon agresseur. Et si je l'avais fait, je n'aurais pas le grade que j'ai aujourd'hui et je n'aurais pas fait carrière dans l'armée. » J'en avais les larmes aux yeux juste à l'entendre.

**Le sénateur Oh :** Merci.

**Le sénateur Gold :** Merci beaucoup d'être avec nous. Vous avez dit bien des choses importantes. Ce que j'en retiens, à tout le moins en partie, c'est l'aspect important que revêt l'agent de liaison de la victime et ce que vous estimez qu'il devrait être. Vous avez également dit que vous appuyez le projet de loi tel qu'il est et que vous en souhaitez l'adoption. Nous allons prendre vos préoccupations très au sérieux, au minimum sous forme d'observations, mais demeurer vigilants sur cet aspect. Nous vous remercions de l'avoir porté à notre attention.

Vous avez déclaré au passage qu'un agent de liaison de la victime n'aurait pas de formation, qu'il appartienne ou non à l'unité de la victime.

Si je ne m'abuse, le système actuel d'audiences sommaires prévoit de la formation pour les personnes concernées, leur supérieur et les commandants. Ils reçoivent une formation sur la façon de mener une audience et ainsi de suite. Il me semble que ce devrait être la même chose pour les agents de liaison des victimes, non? À cet effet, je vous réfère au paragraphe 71.16(1) du projet de loi, où il est question de l'agent de liaison de la victime. On y précise qu'un officier ou militaire du rang qui satisfait aux conditions prévues par règlement du gouverneur en conseil peut être nommé agent de liaison. Ne serait-il pas raisonnable de s'attendre à ce que ce règlement comprenne une formation quelconque?

**Col. Drapeau :** Monsieur le sénateur, je suis d'accord avec vous, et c'est assez flou. Comme je n'ai pas encore vu le règlement en question, il pourrait bien en prévoir une. On pourrait nous faire une belle surprise, qui sait?

Au bout du compte, la valeur de cette mesure ne sera confirmée que par le sentiment de confiance qu'elle inspirera aux victimes. Le libellé dit bien « sur demande ». Est-ce que les victimes, et plus particulièrement les civils, comprendront bien qu'elles doivent s'adresser à un commandant du COMFOSCAN, à Petawawa? Et j'insiste sur cet acronyme, car c'est dans ce jargon que nous nous exprimons. Est-ce que la victime est assez renseignée pour faire des démarches, parler à des commandants et aller de l'avant avec sa dénonciation? Surtout en tant que civil. Et est-ce qu'elle peut avoir confiance tout au long du processus que ses besoins, tant sur les plans psychologique, juridique et médical que du respect de la vie privée, entre autres, seraient pris en charge par quelqu'un qui a reçu une formation? Si cette personne est autorisée par le Barreau ou une autre organisation, il est possible qu'il y ait là un préjugé favorable, puisqu'une telle

I suggest that it is for you to ask the minister or somebody else whether these regulations will be extensive enough to provide not only these qualifications but a sense of confidence for the victim.

**Senator Gold:** Thank you very much for that. Mr. Juneau?

**Mr. Juneau:** I fully agree. It's speculative on what the regulations might include. I can tell you that currently the commanding officer overseeing a summary trial does get some training, but my understanding is that it's about a half day of legal training. My point of view is that a half-day training does not a judge make, but so be it.

**Senator Gold:** In both of your strong support for doing away with a summary trial procedure as criminal and unfair, you expressed support — especially Mr. Juneau — for the administrative nature of the hearing that's contemplated, that it was administrative, no criminal record, et cetera.

It has been argued, though, by others — and we may hear witnesses to that effect soon — that notwithstanding appearances, it really still is criminal in nature. I've read the invocation, for example, of the Supreme Court decision in *Martineau* and the principles to decide whether something and I wonder if you have any comments on that.

**Col. Drapeau:** Senator, the system is so broken. I find it so offensive, the current system, that anything is better than it. Bill C-77 brings it to a new standard, one that at least removes the criminal aspect of it. You don't go to jail —

**Senator Gold:** If I may, could you give us as much help as you can while answering the challenge that will be made that it really is still criminal in nature? Therefore, changing the standard of proof from beyond a reasonable doubt, which is the standard in trials because it's criminal and you can go to jail, to the balance of probabilities because it is administrative and you can't go to jail and it's not criminal. There are experienced critics who say it may look that way but it's not necessarily so. How would you respond to those criticisms?

**Col. Drapeau:** I can only make a recommendation that will perhaps encapsulate where I'm at. I do so by alluding to the experience I've had with the British system. The British system has kept the current existing summary trial system, but —

désignation nécessite déjà une formation professionnelle. Est-ce qu'un militaire détient ces compétences? Peut-être. Il faudra attendre pour voir le règlement.

Je propose que vous demandiez au ministre ou à quelqu'un d'autre si ce règlement sera assez explicite pour comprendre ces compétences, mais aussi assurer un certain sentiment de confiance chez la victime.

**Le sénateur Gold :** Merci beaucoup pour ce commentaire. Et vous, maître Juneau, qu'en pensez-vous?

**M. Juneau :** Je suis tout à fait d'accord. On ne peut que spéculer sur la teneur du règlement. Je peux toutefois vous confirmer que, à l'heure actuelle, le commandant qui supervise un procès par voie sommaire reçoit bien une certaine formation, mais ce serait l'équivalent d'environ une demi-journée de formation juridique, si j'ai bien compris. Je suis d'avis qu'il en faut plus pour être juge, mais les choses sont ce qu'elles sont.

**Le sénateur Gold :** Vous appuyez tous les deux avec vigueur l'élimination du procès par voie sommaire parce qu'il est injuste et de nature pénale. Mais vous avez déclaré être en faveur de la nature administrative de l'audience envisagée — surtout vous, maître Juneau — parce qu'elle est administrative, qu'il n'y est pas question de dossier criminel, et cetera.

D'autres ont toutefois avancé que, malgré les apparences, cette procédure demeure de nature pénale. Nous pourrions entendre des témoins à cet effet très bientôt. J'ai lu qu'on invoquait, par exemple, le jugement de la Cour suprême dans l'arrêt *Martineau* et les principes de justice fondamentale, et je me demande si vous avez des commentaires à faire là-dessus.

**Col. Drapeau :** Monsieur le sénateur, le système est absolument dysfonctionnel. Je le trouve si révoltant que n'importe quoi serait mieux. Le projet de loi C-77 améliore le système, à tout le moins en en retirant l'aspect pénal. Vous n'allez pas en prison...

**Le sénateur Gold :** Pardonnez-moi, mais pourriez-vous nous aider, autant que faire se peut, à contrer l'argument selon lequel ces changements demeurent essentiellement de nature pénale? La norme visant à prouver un fait hors de tout doute raisonnable est commune dans les procès parce qu'il s'agit de droit pénal et que vous pouvez vous retrouver en prison. Cela dit, en fonctionnant plutôt selon la prépondérance des probabilités, l'audience est de nature administrative, et vous évitez ainsi la prison et le dossier criminel. Des critiques chevronnés disent que cela peut donner cette impression, mais que ce n'est pas nécessairement le cas. Que leur répondriez-vous?

**Col. Drapeau :** Je ne peux que faire une recommandation qui résumera peut-être essentiellement ma vision des choses. Je le fais à la lumière de mon expérience avec le système britannique. Le système britannique a conservé le procès par voie sommaire

typically British — they have established an appeal court on which three members sit.

The individual going through the system, even if he doesn't have the procedural guarantees that he should have, can now appeal. This summary hearing could have something similar. At the moment, it's a review authority named by the CDS and you have no more guarantee that it will act independently or judicially. That could be done. You could have an appeal and people will say that would be costly. If you do a proper job at the first level, you won't get that appeal in every case. If you do that, you can at least correct the perception that it is, in fact, quasi-criminal.

**Senator Gold:** I'll conclude on this. I would like to hear from Mr. Juneau as to whether or not you think it is still criminal in nature, as some might argue. I would just like to hear from you on the record as to what your view is.

**Col. Drapeau:** I don't think it's criminal. No, it's not.

**Mr. Juneau:** Once you remove the true penal consequences, I think you remove the stigma that's typically associated with criminality. Is it perfect? Could things be done better? Possibly, but change often happens in bite-sized pieces.

**Senator Gold:** Thank you.

**Senator Richards:** This has kind of been answered because I was going to ask how severe an offence would have to be for demotion. Mr. Juneau said in his mind it would go to court martial rather than a summary trial.

Then I was going to ask about the timeline of a court martial. Colonel, you seemed to answer that it's an awful long time. It takes an awful long time to get any judgment. That's a stigma in itself, isn't it, if the accused is not guilty. If he or she is guilty, that's another matter. That becomes a stigma in itself and is almost a demotion in itself, even if the person is innocent. Could you comment on that, please?

**Col. Drapeau:** It is a stigma. What most people don't realize is that the system was designed in the Middle Ages. Picture a deployment abroad. When an incident occurred, the commanding officer would name a prosecutor and a defence attorney and the trial would take place in unit lines that could be separated by hundreds of miles from the home station. We still do it the same way. The court martial takes place in the unit's location where the accused is located. Sometimes the victim is also located there.

actuel, mais — ce qui est tout à fait britannique — a créé une cour d'appel composée de trois membres.

L'individu qui passe par ce système peut maintenant faire appel, même s'il n'a pas les protections procédurales qu'il devrait avoir. Cette audience sommaire pourrait comprendre quelque chose de semblable. Actuellement, il s'agit d'un groupe d'examen nommé par le chef d'état-major, et vous n'avez pas plus de garantie de son indépendance ni de son respect de la loi. Ce pourrait être une possibilité. Il pourrait y avoir une procédure d'appel, ce qui pourrait être vu comme coûteux. Si vous faites bien votre travail à la base, la décision ne sera pas systématiquement portée en appel. De cette façon, vous pouvez à tout le moins corriger la perception que c'est, dans les faits, quasi criminel.

**Le sénateur Gold :** Je vais conclure là-dessus. Je voudrais savoir, maître Juneau, si vous croyez que cela demeure de nature pénale, comme certains peuvent l'avancer. Je voudrais simplement vous entendre officiellement sur la question.

**Col. Drapeau :** Je ne crois pas, non. Ce n'est pas de nature pénale.

**M. Juneau :** Une fois les véritables conséquences pénales éliminées, je crois que vous retirez la tare habituellement associée à la criminalité. Est-ce que c'est parfait? Est-ce que l'on pourrait faire mieux? C'est possible, mais les changements se font souvent à petites doses.

**Le sénateur Gold :** Merci.

**Le sénateur Richards :** On a pour ainsi dire répondu à ma question, parce que j'allais demander à quel point un crime devait être grave pour qu'il y ait rétrogradation. Me Juneau a déclaré que, selon lui, ce serait jugé dans le cadre d'un procès en cour martiale plutôt qu'un procès par voie sommaire.

Ensuite, je voulais parler des délais d'audience de la cour martiale. Colonel, votre réponse laissait entendre qu'ils sont extrêmement longs. Il faut énormément de temps pour obtenir un jugement. C'est une tare en soi si l'accusé n'est pas coupable, non? S'il est coupable, là, c'est autre chose. C'est une tare et presque une rétrogradation en soi, même si la personne est innocente. Pourriez-vous nous donner votre opinion là-dessus, s'il vous plaît?

**Col. Drapeau :** C'est une tare. Ce dont la majorité des gens ne sont pas conscients, c'est qu'il s'agit d'un système qui date du Moyen Âge. Imaginez un déploiement à l'étranger. Quand il se produisait un incident, le commandant nommait un avocat de la Couronne et un avocat de la défense, puis le procès avait lieu dans le secteur de l'unité, à des centaines de kilomètres de la maison mère. Nous fonctionnons encore de cette façon. La cour martiale se déroule là où est l'unité de l'accusé. Parfois, la victime s'y trouve aussi.

So all through the process, the victim may run across the accused. Certainly, opinions are being formed and shaped. A trial eventually takes place, and if she's asked to testify as a victim, a female victim, she's asked to testify before her workmates. And the day after she goes back to her workplace. It's a special environment. Does it need to be this way? No. I'm saying this because the time it takes is amplified in terms of consequences and impact because of the proximity of the accused, the victims and the trial takes place because we've always done it this way. It doesn't need to be.

All courts martial could take place in Gatineau. They have a perfectly good court martial. They could have it there and remove this kind of stigma that automatically attaches to you because you happen to have served in the same unit as the accused at the time of the assault. The time factor just amplifies it.

**Senator Richards:** Thank you.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** I would first like to apologize to witnesses and my colleagues for being late. I had other urgent obligations to attend to. It is always a pleasure to see you again, Col. Drapeau and Mr. Juneau

As a criticism of this bill, I can tell you that I would first like to congratulate the armed forces for having such a mechanism to protect victims. I regret that this mechanism hasn't been called a charter of victims rights rather than a declaration, which seems to me to be a strong symbolic message in relation to victims. We will see what happens with the amendments to the bill.

There are two things I would like to hear from you, Col. Drapeau, especially because of your significant experience in the armed forces, which is something that strikes me every time we meet.

The first element is the right to information. This charter is based in part on the Bill of Victims Rights, which the Conservative government adopted in 2015 and on which I have been actively working. One of the rights included in this bill of rights is the right to information. Let me know if you agree with me. What I recognize as a weakness with regard to the right to information is its non-proactive value. The structure in the armed forces is pyramidal. The command relationship is very strong, and victims are often intimidated by rank, which is something that is not found in civilian life. In civil life, an individual is simply intimidated by the aggressor, while in the armed forces an individual can also be intimidated by someone's rank. When we see that victims will have to have this right recognized themselves, shouldn't we include in this statement a section that would firmly state that the right to information is an employer's

Donc, tout le long du processus, la victime peut croiser l'accusé. Il est évident que les avis prennent forme et sont consolidés. Puis le procès finit par avoir lieu, et si la victime est une femme et qu'elle est appelée à témoigner, elle doit le faire devant ses collègues de travail. Puis le lendemain, elle retourne travailler. C'est un environnement particulier. Est-ce que cela doit se dérouler ainsi? Non. Je le précise parce que le délai amplifie les conséquences et l'incidence, puisque l'accusé est à proximité de la victime, et le procès a lieu parce que nous avons toujours procédé de la même façon. Mais cela n'a pas à être le cas.

Tous les cas de cour martiale pourraient être jugés à Gatineau. On y trouve une cour martiale tout à fait correcte. Le procès pourrait s'y dérouler, et on éliminerait ainsi la tare dont vous héritez automatiquement pour avoir servi dans la même unité que l'accusé au moment de l'agression. Le délai ne fait qu'aggraver la situation.

**Le sénateur Richards :** Merci.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** Je veux d'abord m'excuser de mon retard auprès des témoins et de mes collègues. J'avais d'autres obligations urgentes à régler. C'est toujours un plaisir de vous revoir, colonel Drapeau et monsieur Juneau.

À titre de critique de ce projet de loi, je peux vous dire que je tiens d'abord à féliciter les forces armées de se doter d'un tel mécanisme pour protéger les victimes. Je regrette qu'on n'ait pas appelé ce mécanisme une charte des droits des victimes plutôt qu'une déclaration, ce qui m'apparaît comme un message symbolique solide par rapport aux victimes. On verra ce qui se passera avec les amendements au projet de loi.

Il y a deux éléments sur lesquels j'aimerais vous entendre, colonel Drapeau, surtout à cause de votre grande expérience dans les forces armées, qui est quelque chose qui me frappe chaque fois que nous nous rencontrons.

Le premier élément est le droit à l'information. Cette charte est basée en partie sur la Charte des droits des victimes, que le gouvernement conservateur a adoptée en 2015 et sur laquelle j'ai travaillé activement. Un des droits inclus dans cette charte est le droit à l'information. Vous me direz si vous êtes d'accord avec moi : ce que je reconnais comme point faible quant au droit à l'information, c'est sa valeur non proactive. Dans les forces armées, il y a une structure pyramidale. Le lien de commandement est très fort et les victimes sont souvent intimidées par le grade, qui est une chose qu'on ne retrouve pas au civil. Au civil, on est simplement intimidé par l'agresseur tandis que, dans les forces armées, on peut également être intimidé par son rang. Quand on voit que les victimes devront elles-mêmes faire reconnaître ce droit, est-ce qu'on ne devrait pas, dans cette déclaration, inclure un article qui dirait fermement que le droit à l'information est une obligation de

obligation to inform victims proactively, rather than requiring them to find this information themselves?

**Col. Drapeau:** Senator Boisvenu, you read my mind. That is absolutely true. For instance, the armed forces have great difficulty in recognizing the right to legal representation. Not a week goes by without there being a fight because we are representing a client and want communication to be done with us. It's always a problem.

If it is difficult to obtain information as a lawyer, imagine what happens to the victim, whether civilian or military with a lower rank, who requires—and rightfully so—that he or she be given information on the progress of the police investigation, on why the trial did not begin or on the publication of the charges, which is not done as it is on the civilian side. Until the date is chosen and announced at court martial, the charges are not published.

A few years ago, a doctor was charged with sexual assault against another doctor. It took almost a year and a half for his identity and the charges to be revealed. Until the victim retained our services, the victim didn't receive any information, and had gone a year without receiving any information from anyone.

**Senator Boisvenu:** Ultimately, this is something that needs to be improved in the declaration.

**Col. Drapeau:** Absolutely, and that's why the victim's right to information must not be meaningless. There must be a corresponding obligation. The Department of Defence must respect the right to legal representation and provide timely information. I think it will be difficult.

[*English*]

**Mr. Juneau:** The inclusion of a statement that the right to information should be proactive provided by the chain of command is an excellent idea.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** Thank you.

I have one last question that deals with a fundamental problem in the bill of rights. In the armed forces, there are about 60,000 military members and 25,000 civilians. These civilians will devote their lives to the military. The bill of rights doesn't recognize an equal right between military and civilian victims. If you are a military victim, you will be cared for by the armed forces, but if you are a civilian victim, you must contact your province for psychological services for victims. It's another path. Does this unequal right in the application of the bill of rights create two categories of victims in the armed forces?

l'employeur d'informer les victimes de manière proactive, plutôt que d'obliger ces dernières à trouver elles-mêmes cette information?

**Col. Drapeau :** Sénateur Boisvenu, vous avez lu dans mes pensées. C'est tout à fait vrai. Les forces armées reconnaissent avec beaucoup de difficulté, par exemple, le droit à la représentation par un avocat. Il ne se passe pas une semaine sans qu'on doive mener un combat parce qu'on représente un client et qu'on veut que la communication soit faite avec nous. C'est toujours un problème.

Si on a de la difficulté à obtenir de l'information à titre d'avocat, imaginez comment cela se passe pour la victime, qu'elle soit civile ou militaire avec un grade inférieur, qui exige — et c'est son droit — qu'on lui donne de l'information sur les progrès de l'enquête policière, sur la raison pour laquelle le procès n'a pas commencé ou sur la publication des chefs d'accusation, ce qui ne se fait pas comme au civil. Tant que la date n'est pas choisie et annoncée à la cour martiale, les chefs d'accusation ne sont pas publiés.

Il y a quelques années, un médecin a été accusé d'agression sexuelle contre un autre médecin. Il a fallu presque un an et demi avant que son identité et les chefs d'accusation soient révélés. Tant et aussi longtemps que la victime n'a pas retenu nos services, elle n'a reçu aucune information. Elle a passé un an sans recevoir aucune information de la part de personne.

**Le sénateur Boisvenu :** Ultimement, c'est quelque chose qui doit être amélioré dans la déclaration.

**Col. Drapeau :** Tout à fait, et c'est pourquoi le droit de la victime à l'information ne doit pas être vide de sens. Il faut qu'il y ait une obligation correspondante. Il faut que le ministère de la Défense respecte le droit à la représentation légale et fournisse de l'information en temps opportun. Ce sera difficile, je crois.

[*Traduction*]

**M. Juneau :** L'inclusion d'un énoncé stipulant que le droit à l'information devrait être assuré de façon proactive par la chaîne de commandement est une excellente idée.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** Merci.

J'ai une dernière question qui porte sur un problème fondamental dans la Charte. Dans les forces armées, il y a environ 60 000 militaires et 25 000 civils. Ces civils vont consacrer leur vie au monde militaire. La Charte ne reconnaît pas un droit égal entre les victimes militaires et les victimes civiles. Si vous êtes une victime militaire, vous serez pris en charge par les forces armées, mais si vous êtes une victime civile, en ce qui a trait aux services psychologiques aux victimes, vous devez vous adresser à votre province. Il s'agit d'un autre cheminement.

**Col. Drapeau:** I think there is a crossover between the acts. I'm no expert on this. The Canadian Victims Bill of Rights states that it does not apply to offences that are service offences. This section may need to be changed. Bill C-77 states that a victim, without identifying if the victim is military or civilian personnel, if I'm not mistaken, will be entitled to this type of service.

**Senator Boisvenu:** I asked the department when they came to my office. They told me that when a civilian is recognized as a victim and wants psychotherapeutic help, he or she must go to his or her province of origin. If this is not the case, it must be clearly stated in the bill of rights that it also applies to military and civilian personnel.

**Col. Drapeau:** I can't answer that, but I can tell you that if your conclusion is based on facts, then it doesn't work. Extra work, emotions and expense shouldn't be required of victims. A victim is a victim. Whether the victim wears a uniform or not has nothing to do with it; on the contrary, a civilian victim who must appear before a service tribunal needs more help, support and understanding.

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

**Senator Gold:** I would like some clarification. Senator Boisvenu raised an important issue, if it really is an issue. When I read the definition of the term "victim" in the bill, it's clear that Col. Drapeau was right to say that this definition makes no distinction between the civilian or military status of the victim. All victims of service offences are entitled to the full range of services provided for in the bill.

[*English*]

I don't think there's a gap.

[*Translation*]

**Col. Drapeau:** A more appropriate response would be that, at present, the legislation is not yet in force, and that the current Canadian Victims Bill of Rights excludes them. This may explain the response the victims received.

**Senator Boisvenu:** No, the Victims Bill of Rights includes civilians, regardless of where they are.

**Col. Drapeau:** No, the Canadian Victims Bill of Rights excludes victims—

Ce droit inégal dans l'application de la Charte ne crée-t-il pas deux catégories de victimes dans les forces armées?

**Col. Drapeau :** Je crois qu'il y a un croisement entre les lois. Je ne suis pas un expert de ce sujet. Dans la Charte canadienne des droits des victimes, on dit que celle-ci ne s'applique pas aux infractions qui sont des infractions d'ordre militaire. Il y aurait peut-être lieu de changer cet article. Le projet de loi C-77 dit qu'une victime, sans l'identifier comme étant militaire ou civile, si je ne m'abuse, aura droit à ce genre de services.

**Le sénateur Boisvenu :** J'ai posé la question aux représentants du ministère lorsqu'ils sont venus à mon bureau. Ils m'ont dit que, lorsqu'une personne civile est reconnue comme une victime et qu'elle veut obtenir de l'aide psychothérapeutique, elle doit s'adresser à sa province d'origine. Si ce n'est pas le cas, il faut que ce soit clairement mentionné dans la Charte qu'elle s'applique également aux militaires et aux civils.

**Col. Drapeau :** Je ne peux pas vous répondre là-dessus, mais je peux vous dire que si votre conclusion est basée sur des faits, à ce moment-là cela ne fonctionne pas. On ne devrait pas exiger un surplus de travail, d'émotions et de frais à une victime. Une victime est une victime; qu'elle porte un uniforme ou pas n'a rien à voir. Au contraire, une victime civile qui doit comparaître devant un tribunal militaire a besoin de plus d'aide, d'accompagnement et de compréhension.

**Le sénateur Boisvenu :** Merci beaucoup.

**Le sénateur Gold :** J'aimerais avoir une précision. Le sénateur Boisvenu a soulevé un enjeu important, si c'est vraiment un enjeu. Lorsque je lis la définition du terme « victime » dans le projet de loi, il est clair que le colonel Drapeau avait raison de dire que cette définition ne fait aucune distinction entre le statut civil ou militaire de la victime. Tous ceux et celles qui sont victimes d'une infraction d'ordre militaire ont droit à toute la gamme de services prévus dans le projet de loi.

[*Traduction*]

Je ne crois pas qu'il y ait d'inégalité.

[*Français*]

**Col. Drapeau :** Une réponse plus appropriée serait que, à l'heure actuelle, cette loi n'est pas encore en vigueur, et que la Charte canadienne des droits des victimes qui est en vigueur les exclut. Cela expliquerait peut-être la réponse que les victimes ont reçue.

**Le sénateur Boisvenu :** Non, la Charte des droits des victimes inclut les civils, peu importe où ils se trouvent.

**Col. Drapeau :** Non, la Charte canadienne des droits des victimes exclut les victimes...

**Senator Boisvenu:** Military members?

**Col. Drapeau:** No, it excludes any victim whose crime is being tried by a service tribunal.

**Senator Boisvenu:** But the crime could be tried by a civil court.

**Col. Drapeau:** Yes, of course, but many victims—

**Senator Boisvenu:** It's even more complex.

**Col. Drapeau:** Ms. Raymond is one of these victims. The accused's trial in this case took place at court martial.

**Senator Boisvenu:** If the armed forces ever come back to appear before the committee, it would be important to clarify this because it's a major point. Thank you, Col. Drapeau.

[*English*]

**Senator Busson:** Col. Drapeau, first of all, thank you for your service. I was quite impressed with the way you spoke and advocated for victims and, at the same time, passionately talked about the people who serve this country and the respect we ought to have for them, which is a wonderful balance that you seem to be able to maintain.

Within this bill, it seems to have moved, in my estimation, having read it, away from more draconian to a system that seems to be focused on a remedial approach to discipline within the Armed Forces.

Given that, in most cases, other than a sanction of dismissal, you have these people who are still in the Armed Forces, whether they are victims or the people accused of the infractions, am I right to say that Bill C-77 is more remedial than it used to be? If so, do you feel this bill goes in the right direction as far as making sure you have these people on your hands who have to be brought back into the fold. Is that expedited?

**Col. Drapeau:** Is it more remedial? I don't think so. I don't suggest it is less, but I don't think it's more remedial. It is more just, more respectful and more in line with our civil standards that should be the law of the land by a long shot. It will demonstrate more respect for our soldiers who are good Canadian citizens to be begin with, and they deserve to be treated with procedural fairness, among other things, which they are not at the moment. It removes some of the arbitrariness that the military has had up to now, where a summary trial is really walk in the guilty party; that is the way it is being seen. It will remove some of those excesses and some abuses to a large degree, and it will prevent the award of a criminal sentence, a

**Le sénateur Boisvenu :** Militaires?

**Col. Drapeau :** Non, elle exclut n'importe quelle victime dont le crime est jugé par un tribunal militaire.

**Le sénateur Boisvenu :** Mais le crime pourrait être jugé par un tribunal civil.

**Col. Drapeau :** Oui, bien sûr, mais plusieurs victimes...

**Le sénateur Boisvenu :** C'est encore plus complexe.

**Col. Drapeau :** Mme Raymond est une de ces victimes. Le procès de l'accusé dans cette affaire a eu lieu devant une cour martiale.

**Le sénateur Boisvenu :** Si jamais les forces armées reviennent témoigner devant le comité, ce serait important de préciser cet élément, parce que c'est un point majeur. Merci, colonel Drapeau.

[*Traduction*]

**La sénatrice Busson :** Maître Drapeau, je souhaite d'abord vous remercier pour votre service. J'ai été très impressionnée par votre discours et votre défense des victimes, mais aussi par la passion avec laquelle vous nous avez parlé des personnes qui servent ce pays et du respect que nous leur devons, ce qui dénote le magnifique équilibre que vous semblez être capable de maintenir.

Après l'avoir lu, je pense que ce projet de loi s'éloigne d'une approche plus radicale au profit d'un système qui semble être axé sur une approche corrective en matière de discipline au sein des forces armées.

Étant donné que ces personnes, qu'il s'agisse des victimes ou des accusés, sont pour la plupart encore actives au sein des forces armées — à l'exception d'un renvoi, bien sûr —, ai-je raison d'affirmer que l'approche privilégiée dans le projet de loi C-77 est davantage corrective qu'avant? Le cas échéant, croyez-vous que ce projet de loi est un progrès, en ce sens qu'il vous permet de réhabiliter les personnes visées? Est-ce que cet aspect est bâclé?

**Col. Drapeau :** Est-ce que l'approche est plus corrective? Je ne le crois pas. Je ne voudrais pas sous-entendre qu'elle l'est moins, mais je ne crois pas qu'elle le soit davantage. Elle est beaucoup plus juste, plus respectueuse et plus en accord avec les normes de la société civile qui devraient être la loi du pays pour tous. Le projet de loi témoigne un plus grand respect à nos soldats qui sont de bons citoyens canadiens à la base, et qui méritent, entre autres, la même protection procédurale que le reste de la population, ce qui n'est pas le cas pour l'instant. Il élimine une partie du caractère arbitraire présent jusqu'ici au sein du droit militaire, où un procès par voie sommaire est essentiellement une confirmation de la culpabilité. C'est de cette façon qu'il est perçu. Le projet de loi va, dans une grande

criminal record and jail without due process, which any court in Canada observes.

This legislation will bring the Department of National Defence into the 21st century from the 15th and 16th. It will be a hard pill to swallow for many disciplinarians because it is easy to administer. You charge someone and, three days after, he passes before the committing officer and you are certain he will be convicted and what he will get.

Things will change. If you can balance that out, it will make a better soldier. I expect my soldier to be intelligent, disciplined, loyal and committed to the task. I respect what they are and I need to respect their rights if they want to respect my authority. That's the way it ought to be.

This moves it forward. It's a separate universe. The universe is not perfect, but this certainly moves it from the Middle Ages into the 20th century. Now we need to go to the 21st century; that will be the next phase.

[*Translation*]

**Senator McIntyre:** Col. Drapeau, it's always a pleasure to see you again. I'm sorry for being a little late.

I have two questions for you. The first is along the same lines as Senator Boisvenu's and concerns information provided to victims.

I note that the bill doesn't recognize the right of victims of a service offence to receive information on the execution of the sentence, including the date of conditional release served in a federal or provincial penitentiary. What do you think justifies this provision?

**Col. Drapeau:** I have absolutely no reason to give you to justify this omission. I think the information should be provided to the victim. If we owe anything to the victim, it is to be as transparent as possible without violating the rights of the accused in the sense of justice. Otherwise, that person has every right to receive information. I don't understand why that's not the case.

**Senator McIntyre:** Second, what do you think the impact will be of the coming into force of Bill C-77 on Operation HONOUR? What will happen to this operation if the bill isn't passed? How does the bill address the problem reported by victims and highlighted in the report following the external review?

**Col. Drapeau:** I can tell you that the first impact is recognition, that is, that Parliament, which is supreme, is interested in military matters. This is huge, and this decision

mesure, éliminer une partie de ces excès et certains abus, en plus de prévenir la prononciation d'un jugement pénal, la création d'un dossier criminel et un emprisonnement sans procédure régulière, tous des points qui sont respectés par n'importe quel tribunal canadien.

Ce texte de loi fera passer le ministère de la Défense des XV$^{e}$ et XVI$^{e}$ siècles au XXI$^{e}$ siècle. Ce sera difficile à prendre pour bien des partisans de la ligne dure, parce que c'est plus facile à gérer. Quelqu'un est accusé et, trois jours plus tard, il passe devant l'officier d'instruction et vous êtes certain qu'il sera reconnu coupable, en plus de savoir quelle sanction il recevra.

Les choses vont changer. Si vous pouvez trouver un équilibre, vous aurez un meilleur soldat. Je m'attends à ce qu'un soldat soit intelligent, discipliné, loyal et dévoué à son travail. Je respecte ce qu'il est, et je dois respecter ses droits si je veux qu'il respecte mon autorité. C'est comme cela que ce devrait être.

Le projet de loi nous permet d'avancer. C'est un monde à part. Ce n'est pas le paradis, mais nous quittons assurément le Moyen Âge pour arriver au XX$^{e}$ siècle. Reste maintenant à passer au XXI$^{e}$ siècle; ce sera la prochaine étape.

[*Français*]

**Le sénateur McIntyre :** Colonel Drapeau, c'est toujours un grand plaisir de vous revoir. Je m'excuse de mon léger retard.

J'ai deux questions à vous poser. La première est dans la même veine que celle du sénateur Boisvenu, soit l'information fournie aux victimes.

Je constate que le projet de loi ne reconnaît pas le droit des victimes d'une infraction d'ordre militaire à recevoir de l'information sur l'exécution de la peine, notamment la date de mise en liberté sous condition purgée dans un pénitencier fédéral ou une prison provinciale. Selon vous, qu'est-ce qui justifie cette disposition?

**Col. Drapeau :** Je n'ai absolument aucune raison à vous donner pour justifier cette omission. Selon moi, l'information devrait être fournie à la victime. Si nous devons quelque chose à la victime, c'est d'être le plus transparent possible sans contrevenir aux droits de l'accusé au sens de la justice. Sinon, cette personne a tout à fait le droit de recevoir de l'information. Je ne comprends pas pourquoi ce n'est pas le cas.

**Le sénateur McIntyre :** Deuxièmement, selon vous, quelle sera l'incidence de l'entrée en vigueur du projet de loi C-77 sur l'opération Honneur? Qu'adviendra-t-il de cette opération si le projet de loi n'est pas adopté? Comment le projet de loi permet-il de remédier au problème rapporté par les victimes et souligné dans le rapport qui a suivi l'examen externe?

**Col. Drapeau :** Je peux vous dire que le premier impact est celui de la reconnaissance, soit que le Parlement, qui est suprême, s'intéresse à la chose militaire. C'est énorme, et cette

comes through Parliament, which has decided to scrap summary trials and all procedural abuses in order to offer something that is much better. I would like to thank both Chambers.

This change was not made by the chain of command. It was brought by those who have a duty to exercise civilian control over the chain of command and to ensure that all our boys, girls, nephews, nieces who serve in the armed forces are treated equally in our Canadian justice system, which unfortunately is not the case at present. Well done, then! This change will be welcome.

I would like to make a clarification. Operation HONOUR is not the Chief of the Defence Staff's operation.

The Chief of the Defence Staff is responsible for conducting defence-related activities. He is neither chief judge nor a senior justice official. Operation HONOUR existed long before we talked about it this way.

The Criminal Code severely punishes assaults and reprehensible acts between individuals. That is the role of the military justice system. We should not think that, because the Chief of the Defence Staff set up Operation HONOUR, a person is automatically convicted as soon as a complaint is filed against him or her and a sanction is automatically imposed. The military justice system should operate independently of the chain of command. There is a distinction to be made between the two. Currently, the two systems work in unison. Complaints of all kinds are filed. In some cases, a person may be slandered and investigated for trivial matters that have nothing to do with the justice system or the notion of being "criminally responsible".

A balance must be restored. The pendulum leaned too far to one side under Operation HONOUR. While this operation has brought many changes, it has created victims in its wake.

[*English*]

**The Chair:** Thank you very much. Let me express our appreciation to our witnesses today. It has been a great way to start off our study of Bill C-77. Our deep appreciation to you both for being here.

We will now go to our second panel. Today we have, from Barreau du Québec, Pascal Lévesque, Chair of the Committee on Criminal Law by video conference. Welcome. From the Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime, we have Ombudsmen Heidi Illingworth.

décision vient par l'intermédiaire du législateur, qui a décidé de mettre au rancart les procès par voie sommaire et tous les abus procéduraux pour offrir quelque chose qui est nettement préférable. Je tiens à remercier les deux Chambres.

Ce changement n'a pas été apporté par la chaîne de commandement. Il a été apporté par ceux qui ont le devoir d'exercer un contrôle civil sur la chaîne de commandement et de s'assurer que tous nos garçons, nos filles, nos neveux, nos nièces qui servent au sein des forces armées obtiennent un traitement égal dans notre système de justice canadien, ce qui n'est malheureusement pas le cas actuellement. Alors, chapeau! Ce changement sera le bienvenu.

J'aimerais apporter une précision. L'opération Honneur, ce n'est pas l'opération du chef d'état-major de la Défense.

Le chef d'état-major de la Défense est responsable de mener les activités liées à la défense. Il n'est ni juge en chef et ni grand responsable de la justice. L'opération Honneur existait bien avant qu'on en parle de cette façon.

Le Code criminel punit sévèrement les agressions et les actes répréhensibles entre personnes. C'est le rôle du système de justice militaire. Il ne faut pas penser que, parce que le chef d'état-major de la Défense a mis en place l'opération Honneur, une personne est automatiquement reconnue coupable dès qu'une plainte est déposée contre elle et qu'on lui infligera automatiquement une sanction. Le système de justice militaire devrait fonctionner indépendamment de la chaîne de commandement. Il y a une distinction à faire entre les deux. Actuellement, les deux systèmes fonctionnent à l'unisson. Des plaintes de toutes sortes sont déposées. Dans certains cas, une personne peut être salie et soumise à des enquêtes pour des peccadilles qui n'ont rien à voir avec le système de justice ou la notion liée au fait d'être « criminellement responsable ».

Il faut rétablir un équilibre. Le pendule a trop penché d'un côté sous le régime de l'opération Honneur. Certes, cette opération a apporté beaucoup de changements, mais elle a créé des victimes dans son sillon.

[*Traduction*]

**La présidente :** Merci beaucoup. Permettez-moi d'exprimer notre gratitude aux témoins d'aujourd'hui. C'était une excellente façon d'entamer notre étude du projet de loi C-77. Merci sincèrement à vous deux de vous être déplacés.

Nous allons maintenant passer à notre deuxième groupe de témoins. Nous recevons aujourd'hui Pascal Lévesque, président du Comité en droit criminel du Barreau du Québec, qui se joint à nous par vidéoconférence. Bienvenue. Aussi présente, Heidi Illingworth, du Bureau de l'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels.

[*Translation*]

**Pascal Lévesque, Chair of the Office of the Committee on Criminal Law, Barreau du Québec:** Thank you, Madam Chair and members of the committee. The Barreau du Québec thanks you for inviting us today to discuss Bill C-77 with you. I am the chair of the Committee on Criminal Law, and I was a legal officer for 15 years. I also have a doctorate in military law.

The Barreau du Québec supports the intention of the legislator that led to the introduction of this bill. Military justice must better reflect the rights of victims, while ensuring that the treatment of offences deemed minor is as effective and fair as possible. We welcome several amendments made by the bill to provide better support for victims. In particular, we welcome the incorporation of the Canadian Victims Bill of Rights into law, as well as the creation of the role of victim liaison officer and the granting of new powers to military judges to facilitate the testimony of victims and witnesses.

In the brief presented during our appearance, you will find recommendations to improve several of the measures proposed by Parliament to better protect victims. Some elements of the bill seem problematic to us, and we will focus here on summary trial reform.

The legislator approaches military justice with respect to professional disciplinary law as opposed to criminal law. This paradigm shift could have benefits, such as reducing military stigma and criminal consequences, while making the process leading to a trial more efficient.

But, in our opinion, this reform as presented is likely to compromise the rights of the military in a disproportionate way. Indeed, the punishment relating to detention is repealed.

The bill removes the possibility for a commander to impose a custodial sentence. In a military context, it is a sanction that aims to rehabilitate the soldier and restore his habit of obeying within a structured military framework. In our opinion, without detention, it will be more difficult to deal with serious misconduct in theatres of operations. Examples include sexual harassment against another member of the military or a civilian.

Courts martial abroad are more complex because they involve parties from Canada, while those participating in the summary trial are already on site. A summary trial system that includes a custodial sentence is more likely, particularly in a theatre of operations, to deter or sanction a potential harasser firmly and quickly with respect to the code of misconduct. It is not

[*Français*]

**Pascal Lévesque, président du Comité en droit criminel, Barreau du Québec :** Merci, madame la présidente et mesdames et messieurs les membres du comité. Le Barreau du Québec vous remercie de l'avoir convié aujourd'hui à échanger avec vous sur le projet de loi C-77. Je suis président du Comité consultatif en droit criminel et j'ai été avocat militaire pendant 15 ans. De plus, je détiens un doctorat en droit militaire.

Le Barreau du Québec soutient l'intention du législateur qui a mené au dépôt de ce projet de loi. La justice militaire doit refléter davantage les droits des victimes, tout en s'assurant que le traitement des infractions jugées mineures soit le plus efficace et le plus équitable possible. Nous accueillons favorablement plusieurs modifications apportées par le projet de loi dans le but d'assurer un meilleur soutien aux victimes. Nous saluons notamment l'intégration de la Charte canadienne des droits des victimes dans la loi, de même que la création du rôle d'agent de liaison de la victime et l'octroi de nouveaux pouvoirs aux juges militaires afin de faciliter le témoignage des victimes et des témoins.

Dans le mémoire présenté dans le cadre de notre comparution, vous retrouverez des recommandations visant à bonifier plusieurs des mesures proposées par le législateur afin de mieux protéger les victimes. Certains éléments du projet de loi nous semblent problématiques et nous allons nous concentrer ici sur la réforme des procès par voie sommaire.

Le législateur approche la justice militaire vis-à-vis du droit disciplinaire professionnel par opposition au droit pénal. Ce changement de paradigme pourrait avoir des bienfaits, comme la réduction de la stigmatisation du militaire, et des conséquences pénales, tout en rendant plus efficace le processus menant à un procès.

Néanmoins, à notre avis, cette réforme telle qu'elle est présentée est susceptible de compromettre les droits des militaires de manière disproportionnée. En effet, on abroge la peine relative à la détention.

Le projet de loi supprime la possibilité pour un commandant d'imposer une peine de détention. Dans un contexte militaire, il s'agit d'une sanction qui vise à réhabiliter le militaire et à lui redonner l'habitude d'obéir dans un cadre militaire structuré. À notre avis, sans détention, il sera plus difficile de traiter les inconduites sérieuses commises dans des théâtres d'opérations. On peut penser notamment à des cas de harcèlement sexuel contre une autre militaire ou contre une civile.

Il est plus complexe de tenir une cour martiale à l'étranger parce qu'il faut faire venir les parties du Canada, alors que ceux qui participent au procès par voie sommaire sont déjà sur place. Un système de procès sommaire qui inclut une peine de détention est plus susceptible, particulièrement dans un théâtre d'opérations, de dissuader un harceleur potentiel ou de le

detention itself that is problematic, but rather the defence of the rights of the military personnel facing it.

The lowering of the standard of proof to balance probabilities seems consistent with the desire to decriminalize the process. However, despite this change in the burden of proof, members will continue to face serious consequences, such as demotion, deprivation of allowances and pay, or being confined to quarters or ships, a sentence in the current military justice system that is similar to imprisonment to be served in the community by civilian justice for a period of up to 21 days.

If these sentences are maintained, the standard of proof, beyond a reasonable doubt, of any aggravating factor should be maintained. At the very least, the bill could opt for a clear and convincing burden of proof.

The bill contains undefined expressions. The terms “military breaches” and “minor sanctions” are later defined by regulation. This raises concerns about the transparency of the law. These concepts should be clarified before parliamentarians, especially since, according to the exceptions provided for under the Statutory Instruments Act, military regulations do not have to be pre-published in the *Canada Gazette*.

With respect to procedural protection for the military, even approaching an administrative law model, the bill fails to provide minimum protections for procedural fairness. Commanding officers will always be responsible for determining whether the military has committed breaches and imposing sanctions.

By reducing certain aspects of criminal proceedings within the current system, the bill reduces the need for an independent decision-maker, as defined in paragraph 11(d) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

The fact remains that, compared to the disciplinary regime applicable to officers of the Sûreté du Québec, the Ontario Provincial Police and the Royal Canadian Mounted Police, military decision-makers have less independence.

The bill eliminates the possibility of a court martial, as long as the military is always exposed to serious consequences. It is desirable to maintain this right of option.

The bill also does not address representation for persons facing allegations of military misconduct. For the time being, only lawyers from the Director Defence Counsel Services, which

sanctionner fermement et rapidement relativement au code d’inconduite. Ce n’est pas la détention qui est problématique en soi, mais plutôt la défense des droits des militaires qui y font face.

L’abaissement de la norme relativement aux éléments de preuve pour établir un équilibre quant aux probabilités semble cohérent par rapport à la volonté de dépénaliser le processus. Toutefois, malgré ce changement dans l’établissement du fardeau de la preuve, les militaires continueront d’être exposés à des conséquences sérieuses, comme la rétrogradation, la privation des indemnités et de leur solde, ou le fait d’être consigné aux quartiers ou aux navires, une peine du système de justice militaire actuel qui s’apparente à un emprisonnement à purger dans la collectivité par la justice civile pour une période d’au plus 21 jours.

Si ces peines sont maintenues, la norme visant à prouver, hors de tout doute raisonnable, tout fait aggravant devrait être conservée. À tout le moins, le projet de loi pourrait opter pour l’établissement du fardeau d’une preuve claire et convaincante.

Le projet de loi contient des expressions non définies. Les expressions « manquements d’ordre militaire » et « sanctions mineures » sont définies ultérieurement par règlement. Cela soulève des inquiétudes en ce qui a trait à la transparence du droit. Ces notions devraient être précisées devant les parlementaires, d’autant plus que, selon les exceptions prévues conformément à la Loi sur les textes réglementaires, la réglementation militaire n’a pas à être prépubliée dans la *Gazette du Canada*.

En ce qui concerne la protection procédurale pour les militaires, même en se rapprochant d’un modèle de droit administratif, le projet de loi néglige d’offrir des protections minimales d’équité procédurale. Les commandants seront toujours responsables de déterminer si les militaires ont commis des manquements et d’imposer des sanctions.

En réduisant certains aspects relativement aux procédures pénales au sein du système actuel, le projet de loi rend moins nécessaire le fait d’avoir un décideur indépendant, au sens de l’alinéa 11d) de la Charte canadienne des droits et libertés.

Il reste que, comparativement au régime disciplinaire applicable aux policiers de la Sûreté du Québec, de la Police provinciale de l’Ontario ou de la Gendarmerie royale du Canada, les décideurs militaires ont moins d’indépendance.

Le projet de loi élimine la possibilité d’opter pour un procès devant la cour martiale, dans la mesure où les militaires sont toujours exposés à des conséquences sérieuses. Il est souhaitable de maintenir ce droit d’option.

Aussi, le projet de loi ne traite pas de la représentation pour les personnes qui font face à des allégations de manquements d’ordre militaire. Pour l’instant, seuls les avocats du Directeur du

is a kind of military legal aid, are authorized to provide advice of a general nature. This does not include the ability to provide full legal advice based on the analysis of the evidence on file or to represent the military, as is the case for RCMP, OPP and Sûreté du Québec officers.

Legal services to the military should be increased, at least to provide comprehensive legal advice. Summary hearings should be recorded as much as possible, and decisions should be reasoned in writing. To the extent that members may suffer serious negative consequences on their careers, such as demotion, procedural fairness would require written reasons for decisions.

In fact, the bill is silent on the possibility of reviewing on request or automatically the decisions reached in summary hearings as they exist today. The bill should provide for a right of appeal from decisions of summary hearings that would follow the review process.

In short, given the various elements we have mentioned that we believe are problematic with respect to this summary trial reform, we recommend that it be postponed in order to improve it.

We hope that our presentation has contributed to your thinking. We are now ready to answer your questions. Thank you.

[*English*]

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

Ms. Illingworth.

**Heidi Illingworth, Federal Ombudsman for Victims of Crime, Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime:** Thank you, Madam Chair and honourable senators, for inviting me. It is an honour to appear before you to discuss Bill C-77.

[*Translation*]

Bill C-77 is very important for victims of crime.

[*English*]

I became the Federal Ombudsman for Victims of Crime in October 2018. Our office is an independent, arm's length organization within the Department of Justice Canada. We work with victims by taking and reviewing their complaints. We also make recommendations to federal departments and ministers to

service d'avocats de la défense, qui est une sorte d'aide juridique militaire, sont autorisés à donner des conseils de nature générale. Cela ne comprend pas la faculté de donner des avis juridiques complets basés sur l'analyse de la preuve au dossier ou de représenter les militaires, contrairement à ce qui est prévu pour les policiers de la GRC, de la Police provinciale de l'Ontario ou de la Sûreté du Québec.

Les services juridiques offerts aux militaires devraient être accrus, à tout le moins pour prodiguer des avis juridiques complets. Les audiences sommaires devraient être enregistrées dans la mesure du possible, et les décisions devraient être motivées par écrit. Dans la mesure où les militaires peuvent subir des conséquences négatives sérieuses sur leur carrière, comme la rétrogradation, l'équité procédurale commanderait motiver les décisions par écrit.

D'ailleurs, le projet de loi est silencieux quant à la possibilité de faire une révision sur demande ou d'office des décisions auxquelles on en arrive dans les audiences sommaires telles qu'elles existent aujourd'hui. Le projet de loi devrait prévoir un droit d'appel des décisions des audiences sommaires qui interviendraient après le processus de révision.

Bref, compte tenu des divers éléments que nous avons mentionnés et qui nous semblent problématiques relativement à cette réforme des procès par voie sommaire, nous recommandons de reporter cette dernière dans le but de la bonifier.

Nous espérons que notre présentation a contribué à votre réflexion. Nous sommes maintenant prêts à répondre à vos questions. Merci.

[*Traduction*]

**La présidente :** Merci beaucoup.

Madame Illingworth, la parole est à vous.

**Heidi Illingworth, ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels, Bureau de l'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels :** Merci, madame la présidente et honorables sénateurs, de m'avoir invitée. C'est pour moi un honneur de me présenter devant vous pour discuter du projet de loi C-77.

[*Français*]

Le projet de loi C-77 est très important pour les victimes d'actes criminels.

[*Traduction*]

J'ai accédé au poste d'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels en octobre 2018. Mon bureau est un organisme indépendant au sein du ministère de la Justice. Nous travaillons avec les victimes et examinons leurs plaintes. Nous formulons également des recommandations aux ministres et aux ministères fédéraux pour veiller à ce que les victimes soient traitées de

ensure that victims are treated fairly and with respect across the federal government and criminal justice system.

As ombudsman, I firmly believe that all victims of crime, including those serving in the Canadian Armed Forces, hereafter CAF, and other victims of service offences, should have legislated rights which address their need for information, participation, protection and restitution.

My office has consistently called for an end to the disparity between the rights afforded to crime victims in the civilian criminal justice system and the military justice system.

Several provisions of Bill C-77 bring positive change for victims. It builds on efforts made to support victims of sexual misconduct in the CAF such as those undertaken in Operation HONOUR, the Sexual Misconduct Response Centre, as well as the Sexual Misconduct Action Response Team. However, I am concerned that this bill parallels the shortcomings of the Canadian Victims Bill of Rights, specifically that victims are not required to be informed of their rights, and more importantly, that victims' rights are not enforceable.

I also believe the bill should be amended in four areas. First, strengthen and clarify the role of the victims liaison officer, hereafter the VLO, to ensure victims are proactively made aware of their right to appoint one. Second, implement a training program for all officials involved in the administration of the military justice system. Third, provide for an appeals mechanism related to infringements or denials of victims' rights. Fourth, require a review of the progress of the implementation of the legislation.

With regard to the role of the VLO, I believe the bill should be amended to require military justice system officials to proactively inform victims at the outset about the role of the VLO and about their right to request to have one appointed. Additionally, the role of the VLO should be broadened by including a requirement that the VLO also explain to the victim the rights that are available to them in the military justice system, including the right to avail oneself of a complaints mechanism and how to address that complaint.

Also, I believe the VLO should be responsible for providing information to the victim to address their other general rights to information, which include the right to information about the role of the victim in the military justice system and about the supports that are available to them.

façon juste et respectueuse à l'échelle de l'appareil gouvernemental et au sein du système de justice pénale.

En tant qu'ombudsman, je suis persuadée que toutes les victimes d'actes criminels — y compris celles qui servent au sein des Forces armées canadiennes —, ainsi que les autres victimes d'infractions d'ordre militaire, devraient bénéficier de droits reconnus par la loi, soit leurs droits d'obtenir des renseignements, de participer, d'être protégées et d'obtenir un dédommagement.

Mon bureau continue de réclamer qu'on mette fin à la disparité entre les droits accordés aux victimes d'actes criminels au sein du système judiciaire de la société civile et ceux accordés au sein du système judiciaire de l'armée.

Plusieurs dispositions du projet de loi C-77 sont bénéfiques pour les victimes. Elles sont fondées sur les efforts déployés pour soutenir les victimes d'inconduite sexuelle au sein des Forces armées canadiennes, comme ceux de l'opération Honour, du Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle et de l'Équipe d'intervention sur l'inconduite sexuelle. Je crains toutefois que le projet de loi présente les mêmes failles que la Charte canadienne des droits des victimes, notamment qu'il n'est pas obligatoire d'informer les victimes de leurs droits et, plus important encore, qu'il n'est pas obligatoire de respecter leurs droits.

J'estime également que le projet de loi devrait être modifié dans quatre domaines. Premièrement, il faut renforcer et clarifier le rôle de l'agent de liaison de la victime, pour que les victimes soient informées de manière proactive de leur droit d'en nommer un. Deuxièmement, il faut mettre en œuvre un programme de formation destiné à toutes les personnes qui participent à l'administration du système de justice militaire. Troisièmement, il faut prévoir un mécanisme d'appel en cas de violation ou de déni des droits des victimes. Quatrièmement, il faut exiger un examen de l'avancement de la mise en œuvre de la loi.

J'estime que le projet de loi devrait être modifié de façon à exiger que les responsables du système de justice militaire informent proactivement les victimes dès le départ du rôle de l'agent de liaison de la victime et de leur droit de demander sa nomination. De plus, le rôle de cet agent devrait être élargi pour exiger que celui-ci explique également à la victime les droits dont elle dispose dans le cadre du système de justice militaire, y compris le droit de faire appel à un mécanisme d'examen des plaintes et de savoir comment gérer cette plainte.

En outre, j'estime que l'agent de liaison de la victime devrait être responsable de communiquer des renseignements à la victime pour qu'elle puisse exercer ses autres droits généraux d'accès à l'information, dont le droit à l'information sur son rôle au sein du système de justice militaire et sur les soutiens dont elle peut bénéficier.

With regard to a training program, I recommend amending the bill to enshrine a requirement for mandatory training for military justice personnel within the declaration of victims rights.

The training program would be required for officials involved in the administration of military justice, such as military police, prosecutors, counsel, judges and VLOs, who are likely to encounter victims. The program should ensure that officials are aware of their obligations under the legislation and receive generalist and specialist training related to victims, including trauma and violence-informed training.

With regard to an appeal mechanism, Bill C-77 should be amended to include such a mechanism regarding any decision or order on the grounds that a right under the division has been infringed or denied. The bill should also identify an oversight body to review appeals related to the infringement of victims' rights. The oversight body should have the power to compel information and recommend remedies on appeal complaints.

With regard to a review on the progress of the implementation of the bill, it is important for the CAF to monitor and report on how victims' rights are being met in practical terms. The military justice system must be held accountable for the rights that it is mandated to provide under this declaration of victims rights.

I have three final points to offer.

Since all of the officials involved with the administration of military justice are federally regulated employees, it should be easier than it would be in the civilian justice system to promote awareness of victims' rights and really infuse a victim-centred approach throughout CAF culture, policy and practice.

I do see a need for accompanying guidelines to this legislation to clarify the roles and responsibilities under the declaration so that military justice personnel are fully aware of their obligations to victims.

Finally, to really make implementation a success, I see a need for a seamless, comprehensive and robust supports, such as free legal advice for victims at all stages of the military justice system and a mechanism to help victims collect any unpaid restitution amounts.

En ce qui concerne le programme de formation, je recommande de modifier le projet de loi de façon à intégrer une exigence de formation obligatoire pour le personnel de la justice militaire dans la déclaration des droits des victimes.

Le programme de formation serait exigé pour les fonctionnaires chargés de l'administration de la justice militaire, comme les policiers militaires, les procureurs, les avocats, les juges et les agents de liaison de la victime, qui sont susceptibles de rencontrer des victimes. Le programme devrait permettre de faire en sorte que les fonctionnaires soient au fait de leurs obligations aux termes de la loi et reçoivent une formation générale et spécialisée sur les victimes, y compris sur les traumatismes et la violence.

Le projet de loi C-77 devrait être modifié de façon à inclure un mécanisme d'appel concernant toute décision ou ordonnance fondée sur la violation ou la négation d'un droit conféré par la section. Dans le projet de loi, on devrait aussi désigner un organisme de surveillance chargé d'examiner les appels relatifs à la violation des droits des victimes. L'organisme de surveillance devrait avoir le pouvoir d'exiger des renseignements et de recommander des mesures de redressement relativement aux plaintes portées en appel.

Pour ce qui est de l'examen de l'avancement de la mise en œuvre du projet de loi, il est important que les Forces armées canadiennes surveillent la façon dont les droits des victimes sont respectés en pratique et en fassent rapport. Le système de justice militaire doit assumer la responsabilité des droits qu'il a pour mandat d'assurer en vertu de cette déclaration des droits des victimes.

J'aimerais formuler trois dernières remarques.

Étant donné que tous les fonctionnaires chargés de l'administration de la justice militaire relèvent du gouvernement fédéral, il devrait être plus facile de promouvoir la sensibilisation aux droits des victimes et de diffuser une approche réellement axée sur les victimes dans la culture, la politique et la pratique des Forces armées canadiennes que dans le système de justice civile .

J'estime qu'il est nécessaire d'établir des lignes directrices relativement à cette loi pour clarifier les rôles et les responsabilités découlant de la déclaration, afin que le personnel de la justice militaire soit pleinement conscient de ses obligations envers les victimes.

Enfin, pour que la mise en œuvre soit réellement réussie, je pense qu'il faut offrir un soutien continu, complet et solide, comme des conseils juridiques gratuits destinés aux victimes à toutes les étapes du système de justice militaire, et un mécanisme visant à aider les victimes à percevoir tout dédommagement non payé.

I welcome the opportunity to answer your questions. Thank you.

**The Chair:** Thank you, Ms. Illingworth.

Senators, we'll move to questions. Just a reminder, we have about 40 minutes and we already have seven senators with questions.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** Thank you to our guests. I have a few questions for Mr. Lévesque. Mr. Lévesque, you caught my attention when you talked about the Sureté du Québec's ways of doing things. I was a member of the SQ for 39 years and I know them well.

Do you have any comparisons to make about the treatment of victims and standards of evidence in other countries? This could shed some light on the recommendations you have made to us.

**Mr. Lévesque:** I have no examples from other countries. I could check with my research department and answer you on the standards of evidence regarding victims' rights. Did I understand your question correctly?

**Senator Dagenais:** Yes. To continue on the same subject, despite the shortcomings you have raised, do you think that this bill could be adopted, given the progress it contains, provided that we add recommendations to the government so that it can review certain points you raised in your presentation?

**Mr. Lévesque:** You seem to be suggesting a sunset clause. On balance, if you decide that one part of the bill can be passed and another part should be field-tested, it would be wise to have a sunset clause, especially since there are jurisdictions that have adopted other approaches. In Canada, we are trying to decriminalize, but other countries, such as the United Kingdom, Ireland and New Zealand, have tried to divert this criminal process. You could have chosen to do that, but you chose the decriminalization approach. When doing this with respect to disciplinary law at it applies to members of a professional group, you must look at what police officers do, in order to have a better basis for comparison.

Next fall, a group of experts will meet at Yale University, and I will be part of it. We will address the question of the basic principles that must be observed when conducting summary trials in the area of military justice.

I would tell you that it's a bit like a control panel. If we continue to opt for penal sanctions, we must increase the protections. However, if disciplinary action is taken, it can have serious consequences on someone's career. There are protections

Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions. Merci.

**La présidente :** Merci, madame Illingworth.

Chers collègues, nous allons passer à la période des questions. Je vous rappelle qu'elle durera environ 40 minutes, et sept sénateurs souhaitent déjà poser des questions.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Merci à nos invités. J'ai quelques questions pour M. Lévesque. Monsieur Lévesque, vous avez attiré mon attention lorsque vous avez parlé des façons de faire à la Sûreté du Québec. J'ai été membre de la SQ pendant 39 ans et je les connais bien.

Avez-vous des comparaisons à faire quant au traitement des victimes et des normes relativement à la preuve dans d'autres pays? Cela pourrait nous éclairer par rapport aux recommandations que vous nous avez faites.

**M. Lévesque :** Je n'ai pas d'exemples pour d'autres pays. Je pourrais vérifier avec mon service de recherche et vous répondre sur les normes de preuve en matière de droits des victimes. Est-ce que j'ai bien compris votre question?

**Le sénateur Dagenais :** Tout à fait. Pour continuer sur le même sujet, malgré les manquements que vous avez soulevés, croyez-vous que ce projet de loi pourrait être adopté, compte tenu des avancées qu'il comporte, pourvu qu'on ajoute des recommandations au gouvernement afin qu'il révise certains points que vous avez soulevés dans votre présentation?

**M. Lévesque :** Vous semblez suggérer une clause crépusculaire. À tout prendre, si vous décidez qu'on peut adopter une partie du projet de loi et qu'une autre partie mériterait d'être testée sur le terrain, il serait avisé d'avoir une clause crépusculaire, surtout qu'il y a des juridictions qui ont adopté d'autres approches. Au Canada, nous tentons de dépénaliser, mais d'autres pays, comme le Royaume-Uni, l'Irlande et la Nouvelle-Zélande, ont tenté de déjudiciariser ce processus pénal. C'est une approche qu'on aurait pu privilégier, mais nous avons choisi l'approche de la dépénalisation. Lorsqu'on le fait en ce qui a trait au droit disciplinaire professionnel, il faut voir ce que les policiers font, afin d'avoir une meilleure base de comparaison.

L'automne prochain, un groupe d'experts va se réunir à l'Université Yale, et j'en ferai partie. Nous allons nous pencher sur la question des principes de base que l'on doit observer lorsqu'on fait des procès par voie sommaire dans le domaine de la justice militaire.

Je vous dirais que c'est un peu comme un tableau de contrôle. Si on continue d'opter pour des sanctions pénales, on doit augmenter les protections. Par contre, si on opte pour des sanctions disciplinaires, cela peut avoir des conséquences

that are not at the same level as for criminal proceedings, but they must be maintained.

Here, you have retained the burden of proof of the civilian disciplinary system, the balance of sanctions versus probabilities, but there are still serious consequences. You have eliminated some of the real consequences, such as detention and the criminal record, but there still seems to be some vagueness in terms of protecting the military. That is what we fear at the Barreau du Québec. We fear that the baby will be thrown out with the bath water.

**Senator Dagenais:** Thank you very much, Mr. Lévesque.

[*English*]

**Senator Griffin:** Actually, my question has already been answered, thank you.

**Senator McIntyre:** Thank you both for your presentations. My question is directed to Ms. Illingworth.

In your presentation, you addressed the issue of the victim's liaison officer. As we know, the bill provides for the designation at the victim's request for a victim's liaison officer. My understanding in reading the bill is that the officer would assist the victim by explaining the procedures regarding investigations, charges and convictions, and by obtaining information that the victim requests and to which the victim has a right.

To what extent would the assigning of a victim's liaison officer be sufficient in helping the victim to navigate the military justice system?

**Ms. Illingworth:** We definitely support the use of a VLO. We think it's positive, but the problem is that a victim has to know to request one or to have one appointed. That's problematic. In my view, it should be automatically assigned to victims.

I heard the presentations by the last two witnesses, and I also have concerns about it being somebody appointed from the unit of the person who was accused.

At the outset, I thought this position would be something that was brought in by the Sexual Misconduct Response Centre and a person who's trained, perhaps a social worker trained in victim support services. I feel that's very problematic. We have to look carefully at who will be assigned these VLO roles.

My main concerns would be around ensuring that we have stringent and excellent training for these people and that it's not somebody from the accused person's unit. It should also be provided automatically to victims because, depending on the

sérieuses sur la carrière de quelqu'un. Il y a des protections qui ne sont pas au même niveau que pour les procédures pénales, mais il faut les conserver.

Ici, nous avons conservé le fardeau de la preuve du système civil disciplinaire, soit l'équilibre des sanctions par rapport aux probabilités, mais il y a quand même de graves conséquences. Nous avons éliminé une partie des conséquences réelles, comme la détention et le dossier criminel, mais il semble y avoir encore des éléments flous en ce qui a trait à la protection des militaires. C'est ce que nous craignons au Barreau du Québec. Nous craignons que l'on jette le bébé avec l'eau du bain.

**Le sénateur Dagenais :** Merci beaucoup, monsieur Lévesque.

[*Traduction*]

**La sénatrice Griffin :** On a, en fait, déjà répondu à ma question, merci.

**Le sénateur McIntyre :** Merci à vous deux pour vos exposés. Ma question s'adresse à Mme Illingworth.

Dans votre exposé, vous avez parlé des agents de liaison de la victime. Comme nous le savons, le projet de loi prévoit la désignation, à la demande de la victime, de pareil agent. D'après ce que j'ai compris en lisant le projet de loi, cet agent aiderait la victime en lui expliquant les procédures liées aux enquêtes, aux accusations et aux condamnations, et en obtenant les renseignements que la victime demande et auxquels elle a droit.

Dans quelle mesure l'affectation d'un agent de liaison avec les victimes suffirait-elle pour aider la victime à se retrouver dans le système de justice militaire?

**Mme Illingworth :** Nous appuyons certainement le recours aux agents de liaison de la victime. Nous pensons qu'ils sont utiles, mais le problème est qu'une victime doit savoir qu'elle peut en faire la demande ou en faire nommer un. Cela pose problème. J'estime qu'on devrait automatiquement en assigner un aux victimes.

J'ai entendu les exposés des deux derniers témoins, et je m'inquiète également du fait que la personne nommée puisse provenir de l'unité de la personne accusée.

Je pensais initialement que ce poste serait créé par le Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle, et que son titulaire serait une personne formée, peut-être un travailleur social ayant reçu une formation sur les services de soutien aux victimes. Je pense que c'est très problématique. Nous devons bien réfléchir à qui l'on attribuera les rôles d'agent de liaison de la victime.

Mes principaux objectifs seraient de m'assurer que nous offrons une formation rigoureuse et de haut niveau aux agents de liaison de la victime, et que ces dernières ne proviennent pas de l'unité de l'accusé. Ce service devrait également être fourni automatiquement aux victimes, car selon la situation, elles

situation where it could be a civilian, they don't necessarily have an understanding of the military justice processes.

**Senator McIntyre:** There's no question in my mind that in reading this portion of the bill, it is of the utmost importance to strengthen and clarify the role of the victim's liaison officer.

With that said, and in your opinion, to what extent would the liaison officers be able to provide legal advice to the victims they have a responsibility to assist? They practically would have to have training in law.

**Ms. Illingworth:** Yes. I don't think the VLO as currently written is somebody who would give legal advice. I would agree with the other two witnesses. In our written brief that we shared with you this morning, we referred to what has been going on in the United States. They have been offering legal counsel now in the U.S. to people who come forward who are victims, especially in sexual assault cases. We would be really supportive of that as well, namely, to have separate access to legal advice and representation.

In the United States, I would like to note that they allow victims to file a restricted report, which means they can confidentially disclose the crime to identified individuals, such as victim support staff, such as a VLO; or to a health care provider, without triggering an official investigation in the investigative process, notification to command or an unrestricted report where actual command gets involved in responding to the report that has been made.

I think they've done a very good job in the U.S. of understanding victims' needs and taking it to the next level where they have not only support but also legal advice.

[*Translation*]

**Senator McIntyre:** Thank you very much for your presentation, Mr. Lévesque. Earlier, you referred to the right of appeal. Under the bill, the violation of a right contained in the victims' Bill of Rights does not in itself confer the right to appeal a decision or order.

In your opinion, what would be the impact of the proposed provisions on victims?

**Mr. Lévesque:** I have not examined this issue, but if it is not included in the provision, one must ask oneself what remedies a victim might have. Actually, I'm speculating.

At that point, the victim should turn outwards. If they have an interest in the case, they should turn to the outside world. We are talking about trials held before federal authorities. So, what does the victim have left? He still has section 18 of the Federal Courts Act to seek judicial review. Judicial review is very tenuous. I have not examined this issue, but if there is no right of appeal, a

pourraient être des civils et ne pas nécessairement comprendre les procédures de la justice militaire.

**Le sénateur McIntyre :** Il ne fait aucun doute dans mon esprit qu'il est de la plus haute importance de renforcer et de clarifier le rôle de l'agent de liaison de la victime dans cette partie du projet de loi.

Cela étant dit, à votre avis, dans quelle mesure les agents de liaison seraient-ils capables de fournir des conseils juridiques aux victimes qu'ils sont chargés d'aider? Il faudrait pratiquement qu'ils aient une formation en droit.

**Mme Illingworth :** Oui. Je ne pense pas que le rôle de l'agent de liaison de la victime tel qu'il est actuellement décrit soit de donner des conseils juridiques. Je suis d'accord avec les deux autres témoins. Dans le mémoire que nous vous avons transmis ce matin, nous avons mentionné ce qui se passe aux États-Unis. Ils offrent désormais des conseils juridiques aux victimes, surtout dans les cas d'agression sexuelle. Nous serions également très favorables à cette mesure, soit au fait d'offrir un accès distinct à des conseils et à une représentation juridiques.

J'aimerais souligner qu'aux États-Unis, on permet aux victimes de déposer un rapport à diffusion restreinte, ce qui signifie qu'elles peuvent divulguer le crime de façon confidentielle à des personnes désignées, comme le personnel de soutien aux victimes, notamment un agent de liaison de la victime, ou à un fournisseur de soins de santé, sans déclencher une enquête officielle, un avis au commandement ou un rapport à diffusion non restreinte, auquel cas le commandant intervient dans la réponse au rapport présenté.

Je pense que les États-Unis ont très bien compris les besoins des victimes et sont passés au niveau supérieur en leur offrant non seulement du soutien, mais aussi des conseils juridiques.

[*Français*]

**Le sénateur McIntyre :** Monsieur Lévesque, je vous remercie de votre présentation. Plus tôt, vous avez fait référence au droit d'appel. En vertu du projet de loi, la violation d'un droit prévu par la déclaration des droits des victimes ne confère pas en soi le droit d'en appeler d'une décision ou d'une ordonnance.

Selon vous, quelles seraient les incidences des dispositions proposées sur les victimes?

**M. Lévesque :** Je ne me suis pas penché sur la question mais, si ce n'est pas prévu dans la disposition, il faut se demander quels recours pourrait avoir une victime. En fait, je spécule.

Il faudrait à ce moment-là que la victime se tourne vers l'extérieur. Si elle a un intérêt dans la cause, elle devrait se tourner vers l'extérieur. On parle ici de procès tenus auprès d'instances fédérales. Alors, que lui reste-t-il? Il lui reste l'article 18 de la Loi sur les Cours fédérales pour obtenir une révision judiciaire. Le contrôle judiciaire est très ténu. Je ne me

victim would not be able to appeal the decision made in a summary proceeding.

**Senator Boisvenu:** Welcome to our guests. In Canada, for about 30 years, we have had a bad habit, when we talk about victims' rights, of talking about a victims' bill of rights. It is an expression that has always been considered by victims as a form of trivialization of their rights. We have a Charter of Rights and Freedoms, which ensures that people who engage in a judicial process can use this charter to avail themselves of their rights. When the *Charte des droits des victimes*, the Victims' Bill of Rights, was adopted in Canada in 2015, we had to work hard at the Department of Justice to use the term "*Chartre des droits*", which has a much broader symbolic scope than a declaration of rights.

In your experience, does the notion of "charter" have a different scope for victims?

[*English*]

**Ms. Illingworth:** Yes, I would agree with your comments that, in Canada, the Canadian Victims Bill of Rights is really a statement of principles of how victims should be treated, but it doesn't provide rights that are enforceable in a court of law. That is problematic, very much so. It's something that I hear constantly in my work previously and now at this office from victims, that they want to be able to assert the rights that they've been provided in law, and they can't do that currently under the Canadian Victims Bill of Rights.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** Mr. Lévesque, my question is very simple. When we read the bill and refer to the law, we always see the expression "on request", "on request", "on request". In your opinion, is this term superfluous in this bill, and do you think that a right cannot be "on request", but that it is something that is absolute in itself?

**Mr. Lévesque:** Your question is a legitimate one. There is a contradiction in having the terms "right" and "on request" in the same sentence. When we examined the bill at the Barreau du Québec, we wanted to take care of ourselves and show some flexibility, because victims' rights are probably more complex in reality than in theatres of operations. Summary hearings can involve sensitive national security issues. That is how we understood it. Will this water down the law?

suis pas penché sur la question, mais si aucun droit d'appel n'est prévu, une victime ne pourrait pas en appeler de la décision d'une instance sommaire.

**Le sénateur Boisvenu :** Bienvenue à nos invités. Au Canada, depuis environ 30 ans, nous avons la mauvaise habitude, lorsqu'on évoque les droits des victimes, de parler d'une déclaration des droits des victimes. C'est une expression qui a toujours été considérée par les victimes comme une forme de banalisation de leurs droits. Nous avons une Charte des droits et libertés, qui fait en sorte que les gens qui s'engagent dans un processus judiciaire peuvent invoquer cette Charte pour revendiquer leurs droits. Lorsqu'on a adopté la Charte des droits des victimes au Canada en 2015, on a dû travailler fort au ministère de la Justice pour employer l'expression « Charte des droits », qui a une portée symbolique beaucoup plus grande qu'une déclaration des droits.

Selon votre expérience, est-ce que la notion de « charte » a une portée différente pour ce qui est des victimes?

[*Traduction*]

**Mme Illingworth :** Oui, je suis d'accord avec vous pour dire qu'au Canada, la Charte canadienne des droits des victimes est en réalité un énoncé de principes sur la façon dont les victimes devraient être traitées, mais qu'elle ne prévoit aucun droit exécutoire devant un tribunal. Cela pose de gros problèmes. Il s'agit de quelque chose dont les victimes me parlaient constamment dans mon travail précédent, et aujourd'hui au sein de ce bureau. Elles veulent pouvoir faire valoir les droits qui leur sont conférés par la loi, et elles ne peuvent actuellement pas le faire en vertu de la Charte canadienne des droits des victimes.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** Monsieur Lévesque, ma question est toute simple. Lorsqu'on lit le projet de loi et qu'on fait référence au droit, on voit toujours l'expression « sur demande », « sur demande », « sur demande ». Selon vous, ce mot est-il superflu dans ce projet de loi et êtes-vous d'avis qu'un droit ne peut pas être « sur demande », mais que c'est quelque chose qui est absolu en soi ?

**M. Lévesque :** Votre question est légitime. On peut voir une contradiction dans le fait d'avoir dans la même phrase les termes « droit » et « sur demande ». Lorsqu'on a examiné le projet de loi au Barreau du Québec, nous avons voulu nous ménager et faire preuve d'une certaine flexibilité, parce que les droits des victimes, dans la réalité, sont probablement plus complexes que dans des théâtres d'opérations. Les audiences sommaires peuvent toucher des sujets sensibles en matière de sécurité nationale. C'est comme cela que nous l'avons compris. Cela fera-t-il en sorte d'édulcorer le droit?

You raise a point that shows that this is where we must be vigilant in practice. In fact, I think we mentioned it in our brief. If we keep this wording, it is essential to see in practice how victims' rights, with respect to the terms "on request", affect the exercise of this right.

It is in the application mechanism that we will see in practice whether any charter — whether it is called a charter, declaration, or bill of rights — is implemented. Are there any implementation mechanisms? The question regarding the expression "on request" is a very legitimate one, but are there grounds, in the way things are done, for not granting rights to victims? It is practice that will tell us, senator.

**Senator Boisvenu:** There is also the right to protection, which is the basis for the safety of victims. The time between the report and the trial can be very long, and in many cases, intimidation by the accused will result in victims abandoning their complaints.

The bill states: "Every victim has the right to have their security considered...". Basically, this means that it is left to the Armed Forces to consider whether or not protection has been provided to victims. However, this should be a fundamental and mandatory right.

I understand that it is the courts that will interpret the bill of rights, as they did with the Canadian Charter of Rights and Freedoms in 1982.

The courts have defined the scope of the charter. It's a question of terminology. If a victim feels that he or she has not been protected and the army tells them that this has been considered, but that it could not ensure their safety for one reason or another... In my opinion, this bill of rights is fundamental in terms of principles. It is welcome, but it was written as if the Armed Forces were entering on tiptoe to recognize the rights of victims. Do you think my observations are relevant?

**Mr. Lévesque:** I don't want to give you a legal opinion on this. Perhaps the Armed Forces or department representatives could answer your question. There is a semantic difference between the expression "*tenu en considération*", considered, as it compares to "*soit assuré*", be assured. If the bill is passed as it stands, how will this be viewed in practice? What policies will be adopted? These are questions you should ask them. At the Barreau du Québec, if you ask us the question, we will answer you that "be assured" is clearer than "considered". However, in practice, perhaps their policies will ensure that it will be the equivalent of "be assured".

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

Vous soulevez un point qui montre que c'est là où nous devons être vigilants dans la pratique. D'ailleurs, je crois que nous l'avons mentionné dans notre mémoire. Si nous gardons cette formulation, il faut absolument voir dans la pratique de quelle façon les droits des victimes, quand on fait référence aux termes « sur demande », viennent moduler l'exercice de ce droit.

C'est dans le mécanisme d'application que l'on verra dans les faits si toute charte — qu'on l'appelle charte ou déclaration — est mise en œuvre. Est-ce qu'il y a des mécanismes de mise en œuvre? La question de l'expression « sur demande » est fort légitime, mais est-ce qu'on invoque des motifs, dans les façons de faire, pour ne pas accorder des droits aux victimes? C'est la pratique qui nous le dira, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Boisvenu :** Il y a aussi le droit à la protection, qui est à la base de la sécurité des victimes. La période entre la dénonciation et le procès peut être très longue et, dans bien des cas, les gestes d'intimidation de la part des accusés feront en sorte que les victimes abandonneront leur plainte.

Dans le projet de loi, on peut lire ceci : « Toute victime a le droit à ce que sa sécurité soit prise en considération [...] ». Au fond, cela signifie qu'on laisse aux forces armées le soin de considérer si on a conféré ou non une protection aux victimes. Pourtant, cela devrait être un droit fondamental et obligatoire.

Je comprends que ce sont les tribunaux qui donneront leur interprétation de la Charte, comme ils l'ont fait avec la Charte canadienne des droits et libertés en 1982.

Ce sont les tribunaux qui ont défini la portée de la Charte. C'est une question de terminologie. Si une victime estime qu'elle n'a pas été protégée et que l'armée lui répond que cela a été pris en considération, mais qu'elle ne pouvait pas assurer sa sécurité pour telle ou telle raison... À mon avis, cette Charte est fondamentale sur le plan des principes. Elle est la bienvenue, mais elle a été rédigée comme si les forces armées entraient sur la pointe des pieds pour reconnaître les droits des victimes. Croyez-vous que mes observations sont logiques?

**M. Lévesque :** Je ne veux pas vous donner un avis juridique à ce sujet. Les gens des forces armées ou du ministère pourraient peut-être répondre à votre question. L'expression « tenu en considération » par rapport à « soit assuré » comporte une différence sur le plan sémantique. Si le projet de loi est adopté tel quel, de quelle façon sera-t-il considéré dans la pratique? Quelles politiques seront adoptées? Ce sont des questions que vous devriez leur poser. Au Barreau du Québec, si vous nous posez la question, on vous répondra que « soit assuré » est plus clair que « tenu en considération ». Toutefois, dans la pratique, peut-être leurs politiques feront-elles en sorte que ce sera l'équivalent de « soit assuré ».

**Le sénateur Boisvenu :** Merci beaucoup.

[*English*]

**Senator McPhedran:** Thank you very much. My questions are to either of our witnesses. Thank you both for making the time to be with us today.

I have a confession to make: I am really furious right now. I've just started to focus on Bill C-77, and I was tricked by the fact that a new division is being added to the National Defence Act that is entitled "A Declaration of Victim Rights." It's only true, in my opinion, if we understand that a declaration is words. Yes, there are words here. This is absolutely not anywhere close to delivering on rights of victims.

I want to thank Senators McIntyre and Boisvenu for your previous comments and your astute observations and because of the brevity of time, I want to ask two particular questions.

I don't think I heard either of you address the fact that a victim of a service offence committed abroad is basically not covered and is not entitled to exercise the so-called rights set out — I'm not even going to call them rights because that is not what is being delivered here — in the declaration, regardless of whether the trial is conducted in Canada or another country. I'd appreciate commentary from you on that and I'm wondering why that wasn't flagged.

The second part of my question is there's no capacity for alleged victims, complainants, to be parties to this proceeding. Others have spoken about the VLO function, which I would submit is largely a sham and is set up to work against victims in a truly effective way, but let me confine my questions to those who are subject to an offence that is committed abroad.

[*Translation*]

**Mr. Lévesque:** Thank you for the question. It is obvious that, for an offence committed abroad, the same philosophy should be adopted. For example, the treatment would be the same for a victim who is a civilian employee of the Canadian Forces or a civilian from the country where the Canadian Forces are based. We should follow the logic that the person is a victim like any other.

In fact, it is very important because the law of armed conflict or law of war, or international humanitarian law, requires the Canadian Forces or any other military force to maintain discipline primarily to protect civilian populations who, among other things, could interact with the forces. If this logic is followed, the definition of the term "victim" should be broadened as much as possible to include people who are abroad.

[*Traduction*]

**La sénatrice McPhedran :** Merci beaucoup. Mes questions s'adressent à nos deux témoins. Merci à vous deux d'avoir pris le temps d'être présents aujourd'hui.

J'ai un aveu à vous faire : je suis réellement furieuse. Je viens tout juste de commencer à me concentrer sur le projet de loi C-77, et j'ai été dupée par l'ajout d'une nouvelle section à la Loi sur la défense nationale, intitulée « Déclaration des droits des victimes ». J'estime que ce n'est vrai que si nous comprenons qu'une déclaration n'est en fait qu'un texte. Oui, ce texte contient des mots. Cela ne signifie absolument pas que l'on respecte les droits des victimes.

Je tiens à remercier les sénateurs McIntyre et Boisvenu pour leurs commentaires et leurs observations judicieuses. Étant donné que je n'ai que peu de temps, j'aimerais poser deux questions particulières.

Je ne pense pas avoir entendu l'un de vous parler du fait que la victime d'une infraction d'ordre militaire commise à l'étranger n'est essentiellement pas couverte et n'est pas autorisée à exercer les soi-disant droits énoncés —je ne vais même pas utiliser le mot « droits » parce que ce n'est pas ce qui est assuré — dans la déclaration, que le procès ait lieu au Canada ou ailleurs. J'aimerais que vous me fassiez part de vos commentaires à ce sujet et je me demande pourquoi cela n'a pas été signalé.

La seconde partie de ma question concerne le fait que les victimes présumées, les plaignants, ne peuvent pas être parties à cette procédure. D'autres personnes ont parlé de la fonction d'agent de liaison de la victime, qui, selon moi, est en grande partie une imposture et a été mise en place pour nuire aux victimes de façon véritablement efficace. Laissez-moi toutefois limiter mes questions aux personnes qui sont victimes d'une infraction commise à l'étranger.

[*Français*]

**M. Lévesque :** Je vous remercie de la question. Il est évident que, pour une infraction commise à l'étranger, il faudrait adopter la même philosophie. Par exemple, le traitement serait le même pour une victime qui serait une employée civile qui vient des Forces canadiennes ou une civile qui vient du pays où sont basées les Forces canadiennes. Il faudrait suivre la logique selon laquelle c'est une victime au même titre que n'importe quelle autre.

En fait, c'est très important, car le droit des conflits armés ou le droit international humanitaire oblige les Forces canadiennes ou n'importe quelle autre force militaire à garder la discipline essentiellement pour protéger les populations civiles qui, entre autres choses, pourraient interagir avec les forces. Si on suit cette logique, il faudrait élargir la définition du terme « victime » le plus possible pour qu'il inclue les personnes qui sont à l'étranger.

In our submission, we mentioned that, with respect to the shortcomings of summary hearings, there may also be victims. They too should be covered by the law. I used the example of harassment: it is sexual misconduct or sexual violence that is not sexual assault, but could be dealt with by summary hearing in terms of harassment. This could involve, for example, a member of the military and a civilian from the country where the Canadian Forces are based. That person is a victim. The definition should therefore be broad enough to cover that person as well.

[*English*]

**Ms. Illingworth:** I would certainly agree with the other witness. I didn't understand from my reading of it that victims who are in service abroad would not be covered under Bill C-77. So I assume they would be entitled to the rights provided, as any other victims who are impacted by service offences.

With regard to becoming a party to the proceedings, it's the same thing that we have in the civilian criminal justice system. Currently, we don't allow victims to have that status, so unfortunately, we see the same. The legislation is essentially repeated here for the military context.

I think that would require a massive cultural shift in both the civilian and the criminal justice system, but I think it would lead to a better recognition that victims should have rights. Crimes are committed against them, it's a violation of your body, personal integrity and security, and you should be able to speak to what has happened to you and the offences against you.

In my view, I would love to see Canada move towards victims actually having legal representation and being able to voice their issues and needs in court, but we're just not there yet.

**Senator McPhedran:** I'd like to next address the way in which the victim's liaison officer has been described in this bill. I'd very much appreciate commentary from both of you on the difference between having a right to counsel, having the resources to be able to retain counsel to be represented throughout an entire process that is so life-changing as these are for all parties involved, the complainants and the respondents.

This VLO is — again, I think it's a shell game. This is not going to work if we're serious about seeing victims adequately represented in the process. I'm leading with my opinion. You're welcome to disagree with me, but let me just ask you: Can you see a way to strengthen the way in which the VLO is currently described in this bill?

Dans notre mémoire, nous avons mentionné que, en ce qui a trait aux manquements aux audiences sommaires, il peut aussi y avoir des victimes. Elles aussi devraient être couvertes par la loi. J'ai utilisé l'exemple du harcèlement : c'est une inconduite à caractère sexuel ou une violence à caractère sexuel qui n'est pas une agression sexuelle, mais qui pourrait être traitée par audience sommaire sur le plan du harcèlement. Cela pourrait impliquer, par exemple, un militaire avec une civile du pays où sont basées les Forces canadiennes. Cette personne est donc une victime. Il faudrait donc que la définition soit assez large pour couvrir cette personne également.

[*Traduction*]

**Mme Illingworth :** Je suis absolument d'accord avec l'autre témoin. Je n'ai pas compris, d'après ce que j'en ai lu, que les victimes qui servent à l'étranger ne seraient pas visées par le projet de loi C-77. Je présume donc qu'elles pourraient se prévaloir des droits prévus, comme toute autre victime touchée par une infraction d'ordre militaire.

Pour ce qui est de devenir partie aux procédures, il en est de même dans le système civil de justice pénale. À l'heure actuelle, nous ne permettons pas aux victimes d'acquérir ce statut, la situation est donc malheureusement la même. La loi est dont essentiellement semblable ici dans le contexte militaire.

J'estime que cela nécessiterait un énorme changement culturel au sein du système de justice civile et pénale, mais je pense qu'il en résulterait une meilleure reconnaissance du fait que les victimes doivent avoir des droits. Des crimes sont commis contre elles. Il s'agit d'une violation de leur corps, de leur intégrité personnelle et de leur sécurité, et elles doivent être en mesure de parler de ce qui leur est arrivé et des infractions qui ont été commises contre elles.

J'aimerais que le Canada prenne des mesures pour que les victimes puissent bénéficier d'une représentation juridique et exprimer leurs problèmes et leurs besoins devant les tribunaux, mais nous n'en sommes pas encore là.

**La sénatrice McPhedran :** J'aimerais maintenant parler de la façon dont est décrit l'agent de liaison de la victime dans ce projet de loi. J'aimerais beaucoup que vous me parliez tous les deux de la différence entre le fait d'avoir droit à un avocat, de disposer des ressources nécessaires pour retenir les services d'un avocat de façon à être représenté tout au long d'un processus qui change la vie de toutes les parties concernées, des plaignants et des répondants.

Cet agent de liaison de la victime est... Encore une fois, je pense qu'il s'agit d'une duperie. Cela ne fonctionnera pas si nous voulons vraiment que les victimes soient adéquatement représentées dans le cadre de ce processus. Je donne simplement mon avis. Vous pouvez ne pas être d'accord avec moi, mais laissez-moi vous poser une question : voyez-vous une façon de

[*Translation*]

**Mr. Lévesque:** This point was made in our brief. The problem may be related to the training of these victim liaison officers. We must ensure that they are very well trained. In the provinces, professionals are responsible for accompanying, supporting victims. This has been in place for several years. This work requires a certain sensitivity. You have to be able to know what stage the victim is at

A person who does this work only on an occasional basis, as a secondary job or on a case-by-case basis, could, even with the best of intentions, make a mistake when accompanying victims. In addition, if this person comes from a military unit, there could also be a perception problem with respect to their independence. Even if they really want to help the victim, the victim themselves may wonder if that person can really help them

There may be potential solutions, such as creating a profession of accompanying victims per se, or placing these liaison officers under the direction of the Canadian Forces health care services so that they can be professionally trained. They could be civilian employees of the Department of National Defence, so that we have a system that is very similar to provincial victim assistance centres.

[*English*]

**Ms. Illingworth:** I would like to agree with those comments. I think the VLO role is very important. It is very important to have support services, but that person's function is not necessarily the same as the person who would provide legal advice. I think that you can have both. I think it's important, given the implications — and, in my role I'm concerned about the people who are harmed by crime — to have representation and advice. In both the civilian criminal justice system and the military system, there are people who are acting differently. In civilian matters, it's the Crown, but the prosecutors don't necessarily represent the victim and their interests may be different.

I think you can have a VLO person assigned to victims. I think you do have to be very careful about where this person comes from. It shouldn't be from within the unit where the accused person is located. What the sexual misconduct response centre is doing right now in the context of the CAF is great. There are civilians and counsellors doing work independently. They are within the CAF, but they are independently supporting victims and providing information and getting them resources. I think we can do that with these VLOs as well, but you can add and

renforcer la description de l'agent de liaison de la victime qui figure actuellement dans ce projet de loi?

[*Français*]

**M. Lévesque :** Ce point a été souligné dans notre mémoire. Le problème est peut-être lié à la formation de ces agents de liaison aux victimes. Il faut s'assurer qu'ils soient très bien formés. Dans les provinces, des professionnels sont chargés d'accompagner des victimes. Cela existe depuis plusieurs années. Ce travail demande un certain doigté. Il faut être capable de savoir à quelle étape en est la victime.

Une personne qui fait ce travail seulement à temps perdu, comme emploi secondaire ou au cas par cas pourrait, même avec les meilleures intentions du monde, se tromper quand elle accompagne les victimes. De plus, si cette personne vient d'une unité militaire, il pourrait aussi y avoir un problème de perception par rapport à son indépendance. Même si elle veut vraiment aider la victime, la victime elle-même pourrait se demander si cette personne peut vraiment lui donner un coup de main.

Il y a peut-être des pistes de solution, soit de créer un métier d'accompagnant aux victimes en soi ou de placer ces agents de liaison sous la direction des services de soins de santé des Forces armées canadiennes, afin qu'ils soient professionnellement formés. Il pourrait s'agir d'employés civils du ministère de la Défense nationale, afin qu'on ait un système qui ressemble beaucoup aux centres d'aide aux victimes des provinces.

[*Traduction*]

**Mme Illingworth :** Je suis d'accord avec ces commentaires. Je pense que le rôle de l'agent de liaison de la victime est très important. Il est primordial d'avoir des services de soutien, mais la fonction de cet agent n'est pas nécessairement la même que celle de la personne qui prodiguerait des conseils juridiques. Je pense qu'il est possible d'avoir les deux. J'estime que c'est important, compte tenu de ce que cela implique d'être représenté et de bénéficier de conseils — et, à titre d'ombudsman, je me préoccupe des personnes victimes d'actes criminels. Tant dans le système civil de justice pénale que dans le système militaire, il y a des personnes qui agissent différemment. Dans les causes civiles, c'est la Couronne, mais les procureurs ne représentent pas nécessairement la victime et leurs intérêts pourraient être différents.

Je pense qu'il est possible d'assigner un agent de liaison aux victimes. Je crois qu'il faut faire très attention à l'origine de cette personne. Elle ne devrait pas être issue de l'unité de l'accusé. Les mesures que prend maintenant le Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle dans le contexte des Forces armées canadiennes sont excellentes. Il y a des civils et des conseillers juridiques qui travaillent chacun de leur côté. Ils œuvrent tous au sein des forces armées, mais ils offrent un soutien indépendant aux victimes, à qui ils donnent des renseignements et des

strengthen the victim's position and support by also providing legal advice, and you have to provide it for free. It has to be part of the system.

Within the Canadian Forces, if we want to eradicate sexual misconduct and that sort of behaviour, we have to make sure we are providing those supports to the people who need them.

**Senator McPhedran:** This is a yes or no question. For both of you, for what you have recommended to make this a more meaningful and fair system with the VLO, can it be done without amending this bill or would there have to be an amendment?

[*Translation*]

**Mr. Lévesque:** The Barreau du Québec recommends that this issue be examined more closely.

[*English*]

**Ms. Illingworth:** You really need to clarify the role in this legislation and make sure it's something that is offered proactively. Like I said earlier, people who are highly traumatized in the aftermath of violence do not know their rights and do not know to ask for this support service. It needs to be offered and you have to make the officials within the system responsible to offer it.

**Senator McPhedran:** It needs an amendment?

**Ms. Illingworth:** Yes.

**Senator Gold:** Thank you to our witnesses. It has been very helpful. I will conclude with a question for both but a bit of a preamble.

Ms. Illingworth, I understand that the declaration of victim rights here is, for all intents and purposes, equivalent to the Canadian Victims Bill of Rights, its strength and its shortcomings are reflected in both.

I understand from your testimony that you are favourable to the introduction of this but you have proposed changes. We thank you for your insight in those areas.

[*Translation*]

Mr. Lévesque, I understand that there are aspects of the bill that you support, especially with regard to victims' rights, but at the same time, with regard to summary hearings, you have reservations.

ressources. Je pense que nous pouvons en faire autant avec ces agents de liaison de la victime, mais qu'il est possible de renforcer la position de la victime et de rehausser le soutien qui lui est offert en prodiguant aussi des conseils juridiques, et ce, gratuitement. Il faut que cela fasse partie intégrante du système.

Si nous voulons éradiquer l'inconduite sexuelle et ce type de comportement au sein des forces canadiennes, nous devons nous assurer d'offrir ces soutiens aux personnes qui en ont besoin.

**La sénatrice McPhedran :** C'est une question à laquelle vous pouvez répondre par oui ou par non. Selon vous deux, compte tenu de ce que vous avez recommandé pour que ce système soit plus significatif et juste avec un agent de liaison de la victime, peut-on y arriver sans modifier ce projet de loi ou doit-on y apporter un amendement?

[*Français*]

**M. Lévesque :** Le Barreau du Québec recommande qu'on examine plus attentivement cette question.

[*Traduction*]

**Mme Illingworth :** Vous devez vraiment clarifier le rôle dans cette mesure législative et vous assurer que ce service est offert proactivement. Comme je l'ai dit plus tôt, les personnes très traumatisées après un acte de violence ne connaissent pas leurs droits et ne savent pas qu'elles peuvent demander ce service de soutien. Il faut l'offrir et faire en sorte que les fonctionnaires qui travaillent dans le système soient responsables de l'offrir.

**La sénatrice McPhedran :** Il faut y apporter un amendement?

**Mme Illingworth :** Oui.

**Le sénateur Gold :** Merci à nos témoins. Vos contributions ont été très utiles. Je vais terminer par une question qui vous est adressée à tous les deux, mais j'aimerais d'abord vous donner un bref préambule.

Madame Illingworth, je crois savoir que la déclaration des droits des victimes équivaut, à toutes fins utiles, à la Charte canadienne des droits des victimes; les deux reflètent ses points forts et ses lacunes.

À la lumière de votre témoignage, je crois comprendre que vous êtes favorable à son introduction, mais que vous avez proposé des modifications. Nous vous remercions pour vos commentaires à cet égard.

[*Français*]

Monsieur Lévesque, je comprends qu'il y a des aspects du projet de loi que vous appuyez, surtout en ce qui concerne les droits des victimes, mais, en même temps, pour ce qui est audiences sommaires, vous avez des réserves.

[*English*]

We heard in the previous panel, from Col. Drapeau and his colleague, that in his view the current summary hearing procedure is, and has been for some time, fundamentally unjust and represents, from the statistics, about 90 per cent of cases that the military justice system hears. He argued rather strenuously that Bill C-77 is a step in the right direction and should be passed before this Parliament rises.

My question to both of you is this: In your judgment, what would be the impact, either on victims or on persons charged under the military justice system, if, for whatever reason, this bill were not passed before Parliament rises and we remain with the state the law as it is currently?

[*Translation*]

**Mr. Lévesque:** As for those who are charged, they will continue with the current system.

I partly agree with Colonel Drapeau's observation that the current system is flawed and needs to be changed. The government decided on a decriminalization approach, but it has not gone all the way. There are still some blurred lines. There is a saying that the best is the enemy of the good. Madam Chair understands me because she worked at the Law Commission of Canada. Before we go too fast, let's give ourselves time to check what others have done. I am repeating myself, but we believe that appeals with respect to summary trials should be referred to civilian courts, in order to ensure greater protection of the rights of the military, and that that would be preferable. If the bill is not passed, it will be the status quo for the military, because it will mean that they are still in the same situation. If you pass the bill, you risk hearing that you have lowered the standards of evidence. There will be no more redeterminations or appeals than before, and people could be demoted, with serious consequences, even after a summary hearing. From an administrative point of view, their release can be recommended by reference to lower standards. If accused persons are not necessarily represented in court, there is a risk of producing unintended perverse effects. I say this with the greatest respect for Colonel Drapeau, who has a great deal of experience. If we go too fast, we may have occasion to regret it when it comes to military rights. We must be very careful with the rights of the military; not only can they not go on strike, like others, but they cannot ask for changes to current policies and laws. They are not allowed to do so. Just recently, when we marked Ghislain Maltais' departure, he said that the Senate's role was to protect minorities; in this case, we are discussing one of them, accused members of the military. That is why we suggest that you show wisdom here.

[*Traduction*]

Dans le groupe précédent, nous avons entendu le colonel Drapeau, et aussi son collègue, dire qu'il estimait que la procédure actuelle d'audiences sommaires est —, et ce, depuis un certain temps — fondamentalement injuste et que, selon les statistiques, environ 90 p. 100 des causes entendues dans le système de justice militaire se font sous cette forme. Il a fait valoir plutôt vigoureusement que le projet de loi C-77 est un pas dans la bonne direction et qu'il devrait être adopté avant l'ajournement du présent Parlement.

Ma question pour vous deux est la suivante : selon vous, quelle serait l'incidence, soit sur les victimes soit sur les personnes accusées dans le contexte du système de justice militaire, si, pour une raison quelconque, ce projet de loi n'était pas adopté avant l'ajournement du Parlement et que la loi demeurait inchangée?

[*Français*]

**M. Lévesque :** Pour les personnes qui sont accusées, elles vont continuer avec le système actuel.

Je suis en partie d'accord avec le constat du colonel Drapeau, c'est-à-dire que le système actuel comporte des lacunes et doit être modifié. La route que le gouvernement a décidé d'emprunter est celle de la dépénalisation, mais il n'y est pas allé à fond. Il y a encore des flous. Il y a un dicton qui dit que le mieux est l'ennemi du bien. Madame la présidente me comprend, car elle a travaillé à la Commission du droit du Canada. Avant d'aller trop vite, donnons-nous le temps de vérifier ce que les autres ont fait. Je me répète, mais nous croyons que la voie de la judiciarisation de l'appel relativement aux procès par voie sommaire en vue d'assurer une plus grande protection des droits des militaires serait préférable. Si le projet de loi n'est pas adopté, c'est un pis aller pour les militaires, car cela voudra dire qu'ils sont encore dans la même situation. Si on adopte le projet de loi, on risque de dire qu'on a baissé les normes relatives à la preuve. Pourtant, il n'y a pas plus d'enregistrements ou d'appels, et des gens pourraient être rétrogradés, ce qui a de graves conséquences, même après une audience sommaire. Du point de vue administratif, on peut recommander leur libération en se référant à des normes moins élevées. Si les accusés ne sont pas nécessairement représentés en cour, on risque peut-être de produire des effets pervers insoupçonnés. Je le dis avec le plus grand respect pour le colonel Drapeau, qui a une grande expérience. Si on va trop vite, on pourrait s'en mordre des doigts en ce qui a trait aux droits des militaires. Il faut faire très attention lorsqu'on parle des droits des militaires; non seulement ce ne sont pas des gens qui peuvent faire la grève, comme les autres, mais ils ne peuvent pas réclamer de changement aux politiques et aux lois actuelles. Cela leur est interdit. Tout récemment, lorsqu'on a salué le départ de Ghislain Maltais, il a dit que le rôle du Sénat était de protéger les minorités; dans ce cas-ci, il y en a une, soit les militaires qui sont accusés. C'est

[*English*]

**Ms. Illingworth:** I would take the opportunity to encourage you to pass this legislation. Absolutely, it's really important. It's critical that we bring the rights in the military justice system up to par with the civilian justice system. I would ask you to consider some amendments, particularly around the victim's liaison officer role by clarifying it, strengthening it and making sure victims are proactively made aware of their right to appoint one. I would encourage you to look at some of the other recommendations I made in my opening remarks to strengthen the bill around victims rights. I do urge you to pass it, yes.

**Senator Gold:** Thank you.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** Perfection is in the details, but perfection is not a detail. That being said, where I have a problem with the scope of the bill of rights is when we look at the four pillars: the right to protection, the right to information, the right to participation and the right to compensation.

The scope of each of these rights is diminished to some extent. For example, for the right to safety, we say it will be "considered"; when we speak of the right to compensation, we say it will be "considered"; when we speak of the right to participation, we say it will be "considered"; and finally, when we speak of the right to information, we see the expression "on request". These rights have been constrained with very specific terms, but the terms leave the Armed Forces sufficient leeway to define their scope. It seems risky to me, because, indeed, all this can be random; it depends on where you are in the Armed Forces, whether in the Army, the Air Force or elsewhere. Managers are given some discretion, when the law should be written in black and white, without being subject to interpretation.

What is your point of view?

**Mr. Lévesque:** We too found this challenging. There are not two types of victims. Now, there may be a legitimate reason for all this. People from the Department of National Defence and the armed forces may tell you that. If we decide to proceed with this bill, your views and those of Senator Dagenais and Senator Gold could justify the inclusion of a review clause, or a sunset clause proposal. We believe you've been careful. Unless you make an amendment directly that would say clearly, without pour cette raison que nous vous suggérons de faire preuve de sagesse.

[*Traduction*]

**Mme Illingworth :** J'aimerais profiter de l'occasion pour vous encourager à adopter cette mesure législative. Il est clair qu'elle est vraiment importante. Il est crucial que nous rehaussions les droits dans le système de justice militaire au même niveau que ceux qui sont accordés dans le système civil de justice. Je vous demanderais d'envisager d'y apporter certaines modifications, notamment pour clarifier et renforcer le rôle de l'agent de liaison de la victime et veiller à ce que les victimes soient proactivement informées de leur droit de demander que pareil agent soit nommé. Je vous encourage à examiner certaines des autres recommandations que j'ai formulées dans mes remarques liminaires pour renforcer le projet de loi au chapitre des droits des victimes. Je vous conseille vivement de l'adopter, oui.

**Le sénateur Gold :** Merci.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** Les détails font la perfection, mais la perfection n'est pas un détail. Cela dit, là où j'ai un problème par rapport à la portée de la Charte, c'est lorsqu'on examine les quatre piliers, soit le droit à la protection, le droit à l'information, le droit à la participation et le droit à l'indemnisation.

On minimise, en quelque sorte, la portée de chacun de ces droits. Par exemple, pour le droit à la sécurité, on parle de « prise en considération »; lorsqu'on parle du droit à une indemnisation, on dit « que ce soit envisagé »; lorsqu'on parle du droit à la participation, on parle de « prise en considération »; enfin, lorsqu'on parle du droit à l'information, on voit l'expression « sur demande ». On est venu atténuer ces droits avec des termes très précis, mais qui laissent aux forces armées une marge suffisante pour qu'elles en définissent la portée. Cela m'apparaît risqué, parce que, effectivement, tout cela peut être aléatoire; cela dépend où l'on se situe au sein des forces armées, que ce soit dans l'armée de terre, dans l'armée de l'air ou ailleurs. On laisse aux gestionnaires une certaine discrétion, alors que le droit devrait être écrit noir sur blanc, sans qu'il soit sujet à l'interprétation.

Quel est votre point de vue?

**M. Lévesque :** Cela nous a également interpellés. Il n'y a pas deux types de victimes. Remarquez qu'il y a peut-être une raison légitime à tout cela. Les gens du ministère de la Défense nationale et des forces armées vont peut-être vous le dire. Si on décide d'aller de l'avant avec ce projet de loi, votre point de vue et ceux des sénateurs Dagenais et Gold pourraient justifier l'inclusion d'une clause de révision ou une proposition de clause crépusculaire. Nous sommes d'avis que vous vous êtes un

eliminating the discretion that is left.... It might be wise to have a sunset clause to check, in practice, what happens to victims. In practice, what happens to military accused? In practice, how do commanders behave? Do they really feel independent when deciding on a verdict at summary hearings? At the moment, things are a little vague and several things will be specified by regulation. With respect to the predictability of the law, this may be a concern for the Bar. It is as if we had to trust the practice, and in this regard, we could ask the responsible organizations to be a little clearer, or at least to take responsibility, and demand that they be held accountable at some point.

peu ménagés. À moins de faire directement un amendement qui dirait clairement, sans éliminer la discrétion qui est laissée... Cela pourrait être avisé, à ce moment-là, d'avoir une clause crépusculaire pour vérifier, dans la pratique, ce qui arrive aux victimes. Dans la pratique, qu'est-ce qui arrive aux accusés militaires? Dans la pratique, comment les commandants se comportent-ils? Se sentent-ils vraiment indépendants lorsqu'ils décident d'un verdict lors des audiences sommaires? Actuellement, on est un peu dans le flou et plusieurs choses seront précisées par réglementation. En ce qui a trait à la prévisibilité du droit, cela peut être inquiétant pour le barreau. C'est comme s'il fallait faire confiance à la pratique et, à cet égard, on pourrait demander aux organismes responsables d'être un peu plus clairs, ou au moins de se responsabiliser, et réclamer qu'ils rendent des comptes un moment donné.

**Senator Boisvenu:** Thank you very much. This was very interesting.

**Le sénateur Boisvenu :** Merci beaucoup; c'était très intéressant.

[*English*]

[*Traduction*]

**Ms. Illingworth:** I just want comment on Senator Boisvenu's question. I would say that you could clarify the roles of military personnel and justice system personnel, and clarify who is to provide what information at what point, like what security considerations can be taken into account.

**Mme Illingworth :** J'aimerais simplement revenir à la question du sénateur Boisvenu. Je dirais que vous pourriez clarifier les rôles du personnel militaire et du personnel du système judiciaire, et préciser qui doit fournir quel type de renseignements à quel moment, comme le type de questions de sécurité qui peuvent être prises en compte.

That's really what the Canadian Victims Bill of Rights is lacking. It is very vague. No one is responsible for what role to provide, what information to provide or what level of protection. That is something you could do in regulations. This bill has clarified those roles and assigns military justice personnel specific roles.

C'est vraiment ce qui manque à la Charte canadienne des droits des victimes. Elle est très vague. La responsabilité de définir un rôle précis à jouer, la nature des renseignements à fournir ou le niveau de protection à offrir n'est attribuée à aucune personne en particulier. C'est quelque chose que vous pourriez faire dans un règlement. Ce projet de loi a clarifié ces rôles et assigné des rôles précis au personnel de la justice militaire.

**The Chair:** Just a reminder, senators, that on May 27 our committee meeting will begin at 11 a.m.

**La présidente :** Je tiens simplement à vous rappeler, chers collègues, que le 27 mai, notre comité se réunira à 11 heures.

(The committee adjourned.)

(La séance est levée.)

WITNESSES

**Monday, May 13, 2019**

*Justice Canada:*

Doug Breithaupt, Director and General Counsel, Criminal Law Policy Section.

*Canadian Security Intelligence Service:*

Tricia Geddes, Assistant Director, Policy and Strategic Partnerships.

*Communications Security Establishment:*

Scott Millar, Deputy Chief, Policy and Communications.

*Public Safety Canada:*

John Davies, Director General, National Security Policy;

Sophie Beecher, Director of Intelligence Policy, National Security Policy Directorate.

**Wednesday, May 15, 2019**

*As individuals:*

Colonel Michel Drapeau ret'd, Senior Counsel, Michel Drapeau Law Office;

Joshua Juneau, Barrister and Solicitor, Michel Drapeau Law Office.

*Barreau du Québec:*

Pascal Lévesque, Chair of the Committee on Criminal Law (by video conference).

*Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime:*

Heidi Illingworth, Federal Ombudsman for Victims of Crime.

TÉMOINS

**Le lundi 13 mai 2019**

*Justice Canada:*

Doug Breithaupt, directeur et avocat général, Section de la politique en matière de droit pénal.

*Service canadien du renseignement de sécurité:*

Tricia Geddes, directrice adjointe, Politiques et partenariats.

*Centre de la sécurité des télécommunications:*

Scott Millar, chef adjoint, Politique et communications.

*Sécurité publique Canada:*

John Davies, directeur général, Politiques de la sécurité nationale;

Sophie Beecher, directrice de la politique du renseignement, Direction générale des politiques de la sécurité nationale.

**Le mercredi 15 mai 2019**

*À titre personnel:*

Colonel à la retraite Michel Drapeau, avocat-conseil principal, Cabinet juridique Michel Drapeau;

Joshua Juneau, avocat-notaire, Cabinet juridique Michel Drapeau.

*Barreau du Québec:*

Pascal Lévesque, président du Comité en droit criminel (par vidéoconférence).

*Bureau de l'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels:*

Heidi Illingworth, ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels.