

SECRET
SECRET

MEMORANDUM TO CABINET

MÉMOIRE AU CABINET

Security of Personnel -
Government of Canada

and

Protection of Government
of Canada Assets

Sécurité du personnel -
Gouvernement du Canada

et

Protection des biens
du Gouvernement du Canada

October 23, 1985

le 23 octobre 1985

Solicitor General of Canada

Solliciteur Général du Canada

A0052940_1-003884

SOMMAIRE

OBJET

Convient-il de régler les problèmes existants et d'appuyer certaines activités récentes et connexes du gouvernement en approuvant de nouvelles politiques remplaçant la politique en matière de sécurité du personnel, qui date de 1963, et la politique en matière de classification visant à protéger les biens du gouvernement présentant des risques sur le plan de la sécurité, qui date de 1956.

RECOMMANDATIONS

Il est recommandé:

1. d'autoriser le Conseil du Trésor (CT) à émettre et à modifier les politiques opérationnelles, les directives et les lignes directrices en matière de sécurité du personnel et de protection des biens du gouvernement du Canada mettant en cause l'intérêt national, et ce, conformément aux recommandations et aux propositions formulées dans le présent mémoire;
2. que le CT et la Commission de la Fonction publique étudient et mettent au point un système permettant de vérifier la fiabilité et la compétence essentielle de tous les fonctionnaires, selon la nature des fonctions qui leur sont confiées (MC, p. 12 et 14, par. 31 et 32);
3. que cette politique en matière de sécurité du personnel s'applique à tous les employés du gouvernement et du secteur privé qui pourraient, dans le cadre de leurs fonctions, avoir accès à des renseignements cotés du gouvernement (MC, pp. 14 et 15, par. 34 à 36), à l'exception des personnes nommées par décret;
4. d'établir des critères relatifs à trois niveaux d'habilitation sécuritaire et aux procédures appropriées en matière de filtrage sécuritaire (MC, p. 16 et 18, par. 37 à 42 et Annexe I);
5. de refuser une habilitation sécuritaire lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire:
 - a) que l'intéressé participe ou pourrait participer à des activités qui constituent une "menace envers la sécurité du Canada", selon la définition de cette expression dans la Loi sur le SCRS;
 - b) qu'en raison de certaines croyances personnelles, de certains traits de caractère, de son association avec des personnes ou des groupes considérés comme constituant une menace à la sécurité, de liens de parenté ou d'autres liens d'affection avec des personnes vivant dans des pays au régime oppressif ou hostile,
 - (i) l'intéressé pourrait agir ou pourrait être amené à agir d'une manière constituant une "menace envers la sécurité du Canada", selon la définition de cette expression, ou

EXECUTIVE SUMMARY

ISSUE

Whether to resolve existing problems and to complement recent related government activities by approving new policies to replace personnel security policy dating from 1963, and classification policy for the protection of sensitive government assets, dating from 1956.

RECOMMENDATIONS

It is recommended that:

1. Treasury Board (TB) be authorized to issue and amend Operational Policies, directives and guidelines for Security of Personnel and Protection of Government of Canada National Interest Assets in accordance with the recommendations and proposals in this Memorandum.
2. The TB and Public Service Commission examine and prescribe a system of verification for trustworthiness and essential suitability of all public service employees as required by the nature of their duties (MC, p. 15, paras. 31, 32).
3. This personnel security policy applies to all government and non-government personnel whose duties may afford access to classified government information (MC, p. 17, paras. 34-36), except for such cases as O-i-C appointees.
4. Criteria for three security clearance levels and appropriate screening procedures be established (MC, pp. 17-19, paras. 37 to 42 and Annex I).
5. Persons should be denied a security clearance if there are reasonable grounds to believe that:
 - (a) they are engaged in or may engage in activities which constitute a "threat to the security of Canada" as that term is defined in the CSIS Act;
 - (b) because of personal beliefs, features of character, association with persons or groups considered a security threat, or family or other close ties of affection to persons living in oppressive or hostile countries:
 - (i) they may act or may be induced to act in such a way as to constitute a "threat to the security of Canada", as defined; or
 - (ii) they may disclose, may be induced to disclose or may cause to be disclosed in an unauthorized way, Government information classified in the National Interest.
6. A security classification system be authorized for the protection of National Interest information with appropriate designators and injury tests (MC, pp. 29, 31, paras. 61-69, Annex VI and Annex VII).

- (ii) l'intéressé pourrait divulguer ou pourrait être amené à divulguer de façon non autorisée des renseignements gouvernementaux classifiés mettant en cause l'intérêt du pays ou pourrait causer la divulgation de tels renseignements;
6. d'autoriser un système de classification sécuritaire visant à assurer la protection de l'information qui met en cause l'intérêt national, et prévoyant des cotes et des critères subjectifs appropriés (MC, p. 28 et 30, par. 61 à 69 et Annexes VI et VII);
 7. d'autoriser le CT à élaborer des procédures visant à assurer la bonne garde d'autres catégories de renseignements de nature délicate mais ne mettant pas en cause la sécurité, à des fins d'examen ultérieur (MC, p. 30, par. 67);
 8. de confirmer la responsabilité, en dernier ressort, des sous-chefs pour toute question de sécurité au sein de l'institution gouvernementale concernée (MC, p. 18 et 30, par. 42 et 71);
 9. d'approuver les diverses recommandations formulées ci-dedans (MC, p. 30 et 32, par. 70, 71 et 73 à 76).

JUSTIFICATIONS

10. On a critiqué le caractère désuet des politiques d'habilitation sécuritaire en vigueur. Ces politiques devraient répondre aux exigences actuelles en matière de sécurité et se conformer aux dispositions de la Loi sur le SCRS. Il faut donc en matière d'habilitation sécuritaire élaborer de nouveaux critères permettant de déterminer la loyauté envers le Canada et, partant, la fiabilité des employés.
11. Les preuves sur lesquelles se fonde le refus d'une habilitation sécuritaire devraient correspondre aux "menaces envers la sécurité du Canada", telles que définies dans la Loi sur le SCRS.
12. Le système actuel de classification des renseignements, élaboré au cours de la Seconde Guerre mondiale, a perdu son intégrité et son efficacité. Il y a lieu d'adopter de nouveaux critères objectifs et subjectifs de classification, afin de protéger les renseignements mettant en cause l'intérêt national. D'ailleurs, en l'absence d'une nouvelle politique, certains ministères ont déjà entrepris de mettre en place leurs propres programmes de protection.
13. Comme le critère d'octroi d'une habilitation sécuritaire est l'accès à des renseignements classifiés, le nouveau système de classification déterminera le besoin d'un filtrage sécuritaire.

EFFETS NÉGATIFS POSSIBLES

14. Les mêmes critiques risquent d'être répétées: renforcement des pouvoirs de surveillance du SCRS, déjà fort vastes, immixtion dans la vie privée des citoyens, limitation des libertés, empiètement sur les droits prévus dans la Charte et permission d'empêcher certaines personnes d'obtenir un emploi au sein du gouvernement.

7. TB be authorized to develop procedures for the safeguarding of other categories of sensitive, non-security, information for later consideration (MC, p. 31, para. 67).
8. The ultimate responsibility of deputy heads for security in their government institutions be confirmed (MC, pp. 19 and 31, paras. 42 and 72).
9. The miscellaneous recommendations be approved (MC, pp. 31, 33, paras. 70, 71, 73-76).

RATIONALE

10. Dated security clearance policies have been criticized. They should reflect current security requirements and provisions of the CSIS Act. New criteria for a security clearance to determine loyalty to Canada and associated reliability are needed.
11. Evidentiary criteria for denial of a security clearance should be brought in line with "threats to the security of Canada", as defined in the CSIS Act.
12. The existing classification system for information, developed during WW II, has lost its integrity and effectiveness. New criteria and injury tests for classification are required to protect National Interest information. Indeed, some departments have moved to establish their own protection programs, in the absence of new policy.
13. Since the criterion for a security clearance is access to security classified information, the new classification system will determine the need for security screening.

POSSIBLE ADVERSE CONSEQUENCES

14. There may be a repetition of criticism for strengthening the already extensive surveillance powers of CSIS, invading citizens privacy, restricting freedoms, infringing on Charter Rights and of the capacity to bar some persons from government employment.
15. There may be criticism that changes would undermine the access and privacy laws.

DEPARTMENTAL POSITIONS

16. The subject matter of this memorandum has been extensively reviewed by ICSI and consultation was held in the Security Advisory Committee. ICSI advised that the scope and application of security screening should be broadened to include proximity to people, places or property relating to the national interest. This advice is not reflected in the Conclusions.

POLITICAL CONSULTATIONS

17. Caucus: Information not available.
18. Party/Other: Information not available.

COMMUNICATIONS

19. Plan: Synopsis follows.
20. Major Theme: Enhance social equity by updating the security clearance program to reflect contemporary values and circumstances,

15. On allèguera peut-être que les modifications feraient obstacle à l'application des lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.

POSITIONS DES MINISTÈRES

16. Le CISR a examiné en profondeur la teneur de présent mémoire et des consultations ont eu lieu au sein du Comité consultatif de la sécurité. Le CISR a signalé que l'envergure du filtrage sécuritaire et le mode de procéder devaient être élargis de manière à y inclure la proximité des personnes, des lieux ou des biens mettant en cause l'intérêt national. Il n'est pas fait état de cet avis dans les Conclusions.

CONSULTATIONS POLITIQUES

17. Caucus: Aucun renseignement disponible.

18. Parti/Autre: Aucun renseignement disponible.

COMMUNICATIONS

19. Plan: Un synopsis suit.

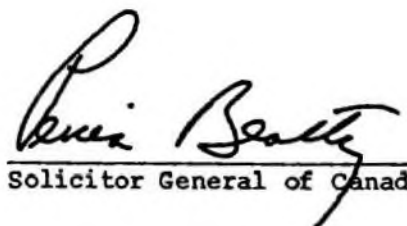
20. Thème directeur: Accroître l'équité en modifiant le programme d'habilitation au secret de telle sorte qu'il tienne compte des circonstances et des valeurs contemporaines, et en réduisant le nombre total des personnes qui doivent faire l'objet d'une telle habilitation. Il y a lieu de réviser d'urgence les critères d'habilitation sécuritaire ainsi que les procédures de filtrage sécuritaire afin de les orienter vers les "menaces envers la sécurité du Canada" et afin d'éliminer le recours abusif au filtrage. La politique en matière de classification en vigueur est désuète et prête à des abus.

21. Réponses aux critiques éventuelles: "Le gouvernement s'immisce trop dans la vie privée des citoyens". Les politiques et les procédures en vigueur datent de plus de vingt ans. Il y a lieu de les réviser pour répondre aux besoins actuels. "Le filtrage sécuritaire est en lui-même un procédé répréhensible, car aucun recours n'est prévu pour les personnes qui se trouvent lésées". La Loi sur le SCRS prévoit l'examen par le CSARS des cas où une personne se voit refuser une habilitation sécuritaire. "Le gouvernement se montre dissimulateur et cherche en outre à abroger les droits prévus aux lois sur l'accès aux renseignements personnels et sur la protection de la vie privée". Les nouvelles politiques identifient les documents de nature délicate qui doivent faire l'objet de mesures de protection spéciales afin de ne pas compromettre la sécurité du Canada. La classification des renseignements n'abroge nullement les textes législatifs portant sur l'accès aux renseignements personnels. Les demandes d'accès à de tels renseignements seront traitées conformément aux textes législatifs en vigueur.

Solliciteur général du Canada

and by reducing the total number of individuals who must be security cleared. Security clearance criteria and screening procedures urgently require revision to orient them toward "threats to the security of Canada" and to eliminate misuse of screening. Present classification policy is outdated and misused.

21. Response to Possible criticism: "The government has gone too far in invading privacy". Current policy and procedures are more than twenty years old. They must be revised to meet current needs. "Security screening is itself vicious because there is no recourse for individuals adversely affected". The CSIS Act allows review by SIRC, in cases where an individual is denied a security clearance. "The government is secretive and is further trying to abrogate rights under access and privacy legislation". The new policies identify sensitive material which deserves special protection to avoid compromising Canada's security. Information classification does not abrogate access legislation. Access requests will be handled according to law.


Solicitor General of Canada

STRATEGIE

1. Objectif(s) Informer le public de la nouvelle politique: 1) stopper usage abusif du processus de filtrage sécuritaire; réduire le nombre d'habilitations au secret dont employés auront besoin; réviser critères de refus habilitation pour assurer équité, respecter dispositions Loi sur le SCRS et tenir compte des circonstances de la vie contemporaine; 2) protéger information délicate du gouvernement concernant la sécurité et l'intégrité du Canada, grâce à un nouveau système de cotes de sécurité; 3) améliorer gestion par le gouvernement du programme de sécurité.

2. Thèmes directeurs

1) Accroître équité en modifiant le programme d'habilitation au secret pour qu'il tienne compte des valeurs et des circonstances de la vie contemporaine, tout en réduisant le nombre des personnes qui devront faire l'objet d'une habilitation, et ce, conformément aux recommandations de la Commission McDonald; 2) augmenter la sécurité du Canada en améliorant la gestion des programmes fédéraux d'habilitation au secret et les cotes de sécurité attribuées à l'information du gouvernement.

3. Impact et réactions attendues

1) Certains défenseurs des droits civiques a) Groupes d'intérêt pourraient affirmer que le filtrage sécuritaire est un processus qui restreindra les droits prévus par la Charte et qui accroîtra les pouvoirs du SCRS; 2) les syndicats de la Fonction publique pourraient être tentés d'adopter une politique attentiste jusqu'à la publication des procédures gouvernementales; 3) la plupart des fonctionnaires devraient bien accueillir des politiques plus explicites. b) Grand public/Autres. Le public et les médias considéreront sans doute les politiques visant le personnel comme nécessaires et attendues depuis fort longtemps; ils reconnaîtront l'importance des pouvoirs d'examen conférés au CSARS par les textes de loi. La plupart reconnaîtront la nécessité de protéger les renseignements de nature délicate.

MODALITES DE LA COMMUNICATION

4. Méthode Déclaration publique du Ministre énonçant les nouveaux principes qui régissent le programme de filtrage et d'autorisation sécuritaires (en remplacement de CD 35 et CD de 1976 sur le séparatisme) et communiqué donnant les grandes lignes de ces principes. L'annonce fera également état d'une directive du Ministre au SCRS, conformément au par. 6(2) de la Loi sur le SCRS, à savoir que son programme d'évaluation en matière de sécurité doit se fonder sur des principes directeurs.

5. Lieu(x)

7. Participants

6. Groupe(s) particulier(s) visé(s)

- 1) Fonctionnaires, employés éventuels du gouvernement fédéral et entrepreneurs travaillant à contrat pour le gouvernement fédéral.
- 2) Groupes de défense des droits.
- 3) Journalistes enquêteurs.

RESSOURCES

8. Supports publicitaires

Aucun

9. Budget total de communications

Ne dépasse pas le budget établi.

RENSEIGNEMENTS SUPPLEMENTAIRES

10. La directive ministérielle au SCRS permettra au comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité d'étudier les principes des politiques opérationnelles et de faire part au Parlement de ses conclusions concernant la légitimité et l'opportunité des programmes du gouvernement. Les politiques opérationnelles seront rendue publiques par le Conseil du Trésor à une date ultérieure, accompagnées des directives et lignes directrices nécessaires.

SIRALOT

1. Objectives To inform the public of new policy for: (1) stopping the misuse of the security screening process; reducing the number of security clearances which employees will require in the future; revising the rejection criteria for the denial of a clearance to ensure natural justice, to conform to the provisions of the CSIS Act and contemporary circumstances; (2) protecting sensitive government information relating to the safety and integrity of Canada with a revised security classification system; (3) improving the government's management of the security program.

2. Major Themes
(1) Enhance social equity by updating the security clearance program to reflect contemporary values and circumstances, while reducing the number of individuals who must be cleared in line with the McDonald Commission recommendations; (2) upgrade the security of Canada by improving the management of federal programs for security clearance and security classification of government information.

3. Impact and Anticipated Reaction
a) Special Interest Groups (1) Some civil rights supporters might claim that screening is intrusive, that it will further restrict Charter Rights and, that it will increase CSIS powers; (2) Public Service unions may be inclined to adopt a "wait and see" stance until government procedures are published; (3) most public servants should welcome the clarification.
b) General Public/other
The general public and media would probably agree that the personnel policies are needed and long overdue, and acknowledge the existence and importance of the statutory review powers of SIRC. Most will agree that sensitive information must be safeguarded.

ANNOUNCEMENT

4. Method A Ministerial public statement of the new policy principles governing the security screening and clearance program (replacing CD 35 and the 1976 CD on Separatism) together with a press release outlining the policy principles, will be issued. Included in the announcement will be an indication of Ministerial direction to CSIS pursuant to s.6(2) CSIS Act, that its security assessment program must be based on the governing principles.

5. Place(s)

7. Participants

6. Specific Target Group(s)

- 1) Public Servants, potential federal employees and federal government contractors
- 2) Rights groups.
- 3) Investigative journalists.

RESOURCES

8. Support Materials

None

9. Total Communications Budget

Within current budget.

ADDITIONAL INFORMATION

10. The Ministerial Directive to CSIS issued by the Solicitor General will permit the Security Intelligence Review Committee to review the operational policy principles and to report to Parliament on its conclusions concerning the legitimacy and propriety of the government programs. The Operational Policies would be issued at a later date by Treasury Board, accompanied by necessary directives and guidelines.

FOOTNOTES (Rev. 01/81)

A0052940_9-003892

MÉMOIRE AU CABINET

CONTEXTE

22. Depuis toujours, la sécurité administrative au sein du gouvernement repose sur deux politiques essentielles, l'une relative au filtrage sécuritaire du personnel et l'autre portant sur le système de classification et de protection matérielle des biens présentant un risque sur le plan de la sécurité. Actuellement, le processus d'habilitation sécuritaire est régi par la Directive du Cabinet n° 35 (DC 35), laquelle date de 1963 et a été déclassifié en 1978. Par ailleurs, le document rédigé par le BCP en 1956 et intitulé "Sécurité de l'information dans la Fonction publique du Canada" ("Sécurité de l'information - 1956"), est le principal document régissant la classification des renseignements. Il y a eu des abus injustifiables et, d'ailleurs, un usage abusif du système de filtrage sécuritaire du personnel, qui ont donné lieu à des critiques au chapitre des droits de la personne et au gaspillage des ressources gouvernementales. Le système de classification sécuritaire a également été utilisé, à mauvais escient, pour classer des renseignements autres que ceux mettant en cause la sécurité nationale, ce qui a nui à l'efficacité des mesures destinées à protéger des renseignements gouvernementaux de nature délicate et a donné lieu au filtrage sécuritaire non justifié de certaines personnes. Les politiques en vigueur ne sont pas intégralement conformes aux dispositions de la Loi sur le SCRS.

23. Sécurité du personnel: La DC 35 énonce les principes et expose les procédures établis pour déterminer la loyauté et la fiabilité de toutes les personnes qui doivent avoir accès à des renseignements classifiés. Plus important encore, elle précise les activités, les croyances et les traits de caractère pouvant empêcher une personne d'obtenir un emploi au sein de la Fonction publique ou de se voir accorder l'accès à des informations classifiées.

24. La DC 35 ne comporte pas de définition de l'expression "informations classifiées". Toutefois, la DC 35 avait vraisemblablement pour objet d'empêcher la divulgation non autorisée des renseignements d'importance capitale sur le plan de la défense et de la sécurité devant être classifiés conformément au document "Sécurité de l'information - 1956", étant donné que la protection de l'État contre tout préjudice est un principe commun aux deux documents. Au fil des ans, toutefois, on a eu recours de plus en plus, à tort, au système de classification pour protéger des informations non visées à l'origine. Par conséquent, de nombreux fonctionnaires ont fait l'objet d'un filtrage sécuritaire visant à déterminer leur loyauté alors que les renseignements auxquels ils avaient accès n'auraient pas dû être classifiés.

25. Sécurité de l'information: Le document intitulé "Sécurité de l'information - 1956" précise, en fait, que la plupart des documents officiels produits par le gouvernement du Canada doivent porter une cote de sécurité. Cette ligne directrice a été élaborée pendant et après la Seconde Guerre mondiale pour protéger des renseignements ne devant pas être divulgués pour des raisons d'importance capitale ayant trait à la défense et à la sécurité. L'absence au sein du gouvernement du Canada d'une politique globale et à jour en matière de sécurité, et qui porterait notamment sur la classification d'autres catégories de renseignements, a donné lieu à l'usage abusif du système de classification en vigueur et nui à l'efficacité des mesures destinées à protéger des renseignements

MEMORANDUM TO CABINET

BACKGROUND

22. Administrative security within the Government has traditionally been based on two key policies, personnel security screening and the classification/physical protection system for sensitive assets. Currently security screening is governed by Cabinet Directive 35 (CD 35), 1963, which was declassified in 1978. The 1956 PCO document, "Security of Information in the Public Service of Canada" ("Security of Information - 1956"), is the primary document governing classification of information. There has been unjustifiable misuse and, indeed, abuse of the personnel security screening system which has led to human rights criticisms and to a wasteful use of government resources. The security classification system has also been misused to classify other than national security information, impairing the effectiveness of measures to protect sensitive government information and leading to unwarranted security screening of individuals. Existing policies are not entirely consistent with the provisions of the CSIS Act.

23. Security of Personnel: CD 35 sets out the principles and procedures for the determination of the loyalty and reliability of all persons who are to have access to classified information. More importantly, it illustrates those activities, beliefs and features of character which could be a bar to employment in the Public Service or which could be disqualifying factors for access to classified information.

24. In CD 35, classified information is not defined. It is assumed, however, that CD 35 was intended to protect from unauthorized disclosure the same vital defence and security information that was generally identified for classification in "Security of Information - 1956", since protection against injury to the state is the common principle. Over time, however, the classification system has been increasingly misused to protect information for which it was not intended. As a consequence, many public servants have been subjected to the security screening program to determine their loyalty when the information to which they had access should not have been classified.

25. Security of Information: "Security of Information - 1956" stipulates, in effect, that most official documents produced by the Government of Canada require some form of classification. It was developed during and after World War II to deal with information requiring protection from disclosure for vital defence and security reasons. The absence of an up-to-date and comprehensive security policy in the Government of Canada, especially one that deals with the classification of other categories of information, has led to misuse of the current classification system and has impaired the effectiveness of the measures used to protect sensitive Government information. It is clear that a significant amount of Government information is security classified when it ought not to be. The classification system for the protection of information has expanded beyond any supportable Government interest and has lost its integrity as a system.

26. Related Factors: The 1981 McDonald Commission Report criticized the slow pace of policy reform in government administrative security in response to identified priority problems. There has also been repeated criticism from the Canadian Human Rights Commission (CHRC) concerning the over-use of personnel security clearances and unwarranted discrimination against certain groups inherent in the

gouvernementaux de nature délicate. Il est évident qu'un nombre considérable d'informations gouvernementales classifiées ne devraient porter aucune cote de sécurité. Le système de classification a pris des dimensions qui sont injustifiables du point de vue des intérêts du gouvernement et l'intégrité même du système se trouve compromise.

26. Facteurs connexes: Dans le rapport qu'elle a publié en 1981, la Commission McDonald a critiqué la lenteur du gouvernement à réviser ses politiques visant la sécurité administrative pour régler certains problèmes prioritaires. En outre, la Commission canadienne des droits de la personne a critiqué à maintes reprises le recours excessif aux habilitations sécuritaires et la discrimination injustifiée dont font l'objet certains groupes en raison des critères de preuve sur lesquelles se fonde le refus d'accorder une habilitation de sécurité. Divers événements survenus récemment, comme l'adoption des textes législatifs sur la protection des renseignements personnels et l'accès à l'information et la création du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), ont fait ressortir encore davantage le besoin d'apporter des réformes aux politiques.

27. La Loi sur le SCRS a créé le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), un mécanisme d'examen des cas de refus de l'habilitation sécuritaire. Les ministres doivent comprendre qu'en prenant des mesures immédiatement, le gouvernement pourra prendre ses propres décisions relativement aux nouvelles politiques en matière de sécurité administrative visant les habilitations sécuritaires et la classification, au lieu de se voir obligé, ultérieurement, de prendre des mesures fondées sur les conclusions découlant d'un examen du CSARS.

28. Principaux problèmes: Une étude détaillée de la question a révélé qu'il y a lieu d'adopter de nouvelles politiques en matière de sécurité administrative pour répondre aux préoccupations essentielles suivantes:

a) En matière de sécurité du personnel:

- (i) dans le cas d'un candidat à un emploi, on a souvent recours, à tort, au filtrage sécuritaire au lieu de procéder au contrôle des références;
- (ii) la DC 35 ne précise pas exactement dans quelles circonstances une habilitation de sécurité est requise;
- (iii) la DC 35 ne précise pas de façon suffisamment claire la cote de sécurité requise pour assurer la protection des intérêts de l'État;
- (iv) la DC 35 ne précise pas quelles sont les procédures d'enquête à suivre, selon la cote de sécurité requise;
- (v) les critères de loyauté exposés dans la DC 35 sont énoncés en termes restrictifs et désuets; en outre, dans l'ensemble, il n'y a aucun lien entre les critères de fiabilité prévus et les éléments de risque sur le plan de la sécurité nationale;
- (vi) les critères de preuve actuels motivant le refus d'une habilitation sécuritaire ne peuvent être appliqués de façon uniforme;
- (vii) la directive actuelle du Cabinet concernant les activités séparatistes est redondante pour ce qui a trait à la politique en matière d'habilitations sécuritaires.

evidentiary criteria for rejection. Recent events such as the enactment of the privacy and access legislation and the creation of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) have reinforced the need for policy reform.

27. The CSIS Act created the Security Intelligence Review Committee (SIRC), which affords a statutory review in cases where a security clearance is denied. Ministers should be aware that immediate action will allow the government to make its own conscious policy decisions on new administrative security policies for clearances and classification, rather than being placed in a reactive position at a later date based on conclusions flowing from a SIRC review.

28. Major Problems: A major review has revealed that new administrative security policies must be implemented to address the following fundamental issues of concern:

(a) For personnel security:

- (i) security screening is often misused as a substitute for basic personnel reference checks for prospective employees;
- (ii) CD 35 lacks specific clarification of those circumstances for which a security clearance is required;
- (iii) CD 35 does not adequately address what level of clearance is required to ensure the protection of the state's interest;
- (iv) CD 35 fails to specify appropriate investigative procedures required, consistent with the security clearance levels;
- (v) CD 35 loyalty criteria are stated in narrow, non-contemporary terms and its reliability criteria lack, in the main, any causal connection to the risk factors threatening national security;
- (vi) the current evidentiary criteria for denial of a security clearance are not uniformly and consistently applicable;
- (vii) existing Cabinet Direction on separatist activity, as it relates to security clearance policy, is redundant.

(b) For protection of sensitive assets:

- (i) "Security of Information - 1956" prospectively requires that most Government information be security classified and it fails to distinguish personal or private information from that related to the security of the state;
- (ii) the use of the current classification system to protect other than national security information has led to a wasteful use of resources and inappropriate security screening of individuals.

(c) For management of administrative security:

- (i) no single accountable responsibility centre exists.

OPTIONS

29. There are two main options:

- (a) Maintain the status quo. Existing policies governing the security of personnel and information are outdated, do not reflect contemporary circumstances, and are inconsistent with the provisions of recent legislation, notably the CSIS Act. This option is not viable.

- b) En matière de protection des biens présentant des risques sur le plan de la sécurité:
- (i) Le document intitulé "Sécurité de l'information - 1956" exige en fait qu'une cote de sécurité soit attribuée à la plupart des informations du gouvernement et ne distingue nullement les renseignements personnels ou privés de ceux mettant en cause la sécurité de l'État;
 - (ii) le recours à l'actuel système de classification pour protéger des informations autres que celles mettant en cause la sécurité nationale a entraîné un gaspillage des ressources ainsi que des abus en matière de filtrage sécuritaire des personnes.
- c) En matière de gestion de la sécurité administrative:
- (i) la gestion n'est pas confiée à un seul et unique centre de responsabilité.

OPTIONS

29. Voici les deux principales options qui s'offrent:

- a) Maintenir le statu quo. Les politiques actuelles régissant la sécurité du personnel et de l'information sont périmées, ne tiennent pas compte de la réalité d'aujourd'hui et ne concordent pas avec les dispositions des textes législatifs adoptés récemment, notamment la Loi sur le SCRS. Cette option n'est pas viable.
- b) Autoriser la rédaction de nouvelles politiques régissant la sécurité du personnel et de l'information. Il y a lieu d'appliquer les principes directeurs énoncés dans le présent mémoire.

I. SÉCURITÉ DU PERSONNEL

30. Généralités: La bonne gestion du personnel exige que l'on s'assure de la fiabilité et de la compétence de tous les employés, afin de protéger les intérêts de l'employeur. À cet effet, on procède habituellement au contrôle des références, à la vérification des qualités et, souvent, à une enquête sur la solvabilité de l'employé et à une vérification du casier judiciaire de celui-ci. Un gouvernement national doit, en outre, tenir compte de la loyauté de l'employé et donc de sa fiabilité dans la mesure où des questions de sécurité nationale entrent en cause.

31. Vérification de la compétence - Pratiques en matière d'emploi: Les vérifications officielles et obligatoires des qualités de l'employé, de ses antécédents professionnels et des références fournies font partie intégrante du processus de dotation. Il y a lieu de donner plus de poids encore à ces mesures afin d'éliminer le recours abusif au filtrage sécuritaire. Les pratiques susmentionnées constituent également des conditions préalables à tout filtrage sécuritaire efficace. On propose que le CT et la CFP élaborent des politiques exigeant, aux fins de dotation de tous les postes, une vérification documentaire de l'identité de l'intéressé, de sa citoyenneté, de ses qualités et de son adresse, une vérification de sa compétence générale par le biais de demandes de renseignements faites par téléphone ou par écrit auprès des anciens employeurs, des autorités scolaires et des personnes dont le nom a été fourni à titre de référence, et, le cas échéant, une

- (b) Authorize the drafting of new policies governing the security of personnel and information. The policy principles in this memorandum should be followed.

I. SECURITY OF PERSONNEL

30. General: Good personnel management requires the examination of the trustworthiness and suitability of all employees to protect the employer's interests, usually involving reference enquiries, verification of qualifications and often credit and criminal history checks. A national government, in addition, must have regard for the employee's loyalty and associated reliability as those relate to national security concerns.

31. Verification of Suitability - Employment Practices: Formal and mandatory checks of qualifications, previous employment and references are indispensable in the staffing process and should be strengthened to eliminate the current misuse of security screening. They are also prerequisites to effective security screening. It is proposed that policies be developed by TB and PSC to ensure that, for all positions, there is documentary verification of identity, citizenship status, qualifications and address; and telephone or written verification of general suitability through inquiries with previous employers, education and references and, where appropriate, criminal indices and credit checks.

32. For persons whose duties would never require or permit access to security classified information, there would be no security screening. The proposed verification of trustworthiness and suitability would constitute an important personnel management check, would result in savings in financial and human resources and would avoid political difficulties because there would be fewer cases of security screening and less instances of its being used without justification. It would not constitute a security clearance. It is expected, however, that where CSIS has any information of a significant nature bearing on a hiring decision, the appropriate hiring authority could be informed. The decision to provide such information would be made by the Solicitor General in accordance with Section 19(2)(d) of the CSIS Act. The test to be applied by the Solicitor General under the Act is whether passing that information "... is essential in the public interest and that interest clearly outweighs any invasion of privacy that could result from the disclosure ...". It should be noted that any such action by the Solicitor General must be reported to SIRC.

33. Non-classified information can continue to be protected through appropriate administrative arrangements. In addition, public servants will continue to be required to obtain authorization to release any government information, including that which is not classified. This responsibility can be enforced through disciplinary and, where appropriate, criminal sanctions. Ministers should also expect a separate MC from the Treasury Board dealing with administrative sanctions.

34. The Scope and Application of Security Screening: Security screening currently exists to allow access to classified information. It is the traditional purpose of personnel security screening to prevent the unauthorized disclosure of security classified information and this supports the application of the most disciplined and complete screening procedures to those persons with access to such information. A fundamental examination was undertaken to see whether the scope and application should be expanded, and it has been concluded that the single and only determinant for requiring a security clearance should be access to security classified

vérification au fichier judiciaire et une enquête sur sa solvabilité.

32. Les personnes qui, dans le cadre de leurs fonctions, n'auront jamais besoin d'avoir accès à des informations classifiées ou ne seront jamais appelées à avoir accès à de telles informations ne feraient l'objet d'aucun filtrage sécuritaire. La vérification proposée de la fiabilité et de la compétence de l'intéressé constituerait un contrôle important sur le plan de la gestion du personnel, donnerait lieu à des économies de ressources financières et humaines, et permettrait d'éviter des difficultés sur le plan politique, car on aurait moins souvent recours au filtrage sécuritaire et il serait plus rare qu'on y ait recours sans justification. Il ne s'agirait nullement d'accorder ou de refuser une habilitation sécuritaire. Toutefois, lorsque le SCRS acquiert un renseignement important pouvant influencer sur une décision en matière d'embauche, ce renseignement pourrait certes être communiqué à l'autorité compétente. La décision de communiquer de tels renseignements serait prise par le Solliciteur général, conformément à l'alinéa 19(2)d) de la Loi sur le SCRS. Aux termes de la Loi, le Solliciteur général devrait alors s'assurer que la divulgation de ces informations "...est essentielle pour des raisons d'intérêt public et que celles-ci justifient nettement une éventuelle violation de la vie privée...." Il y a lieu de noter que toute mesure de ce genre prise par le Solliciteur général doit être signalée au CSARS.

33. Les informations non classifiées pourront continuer d'être protégées par des arrangements administratifs appropriés. En outre, les fonctionnaires continueront d'être tenus d'obtenir l'autorisation voulue avant de divulguer tout renseignement du gouvernement, y compris les renseignements non classifiés. Des mesures disciplinaires et, le cas échéant, des sanctions pénales pourront être imposées pour assurer le respect de cette obligation. Les ministres devraient en outre s'attendre à recevoir du Conseil du Trésor un mémoire au Cabinet distinct portant sur les sanctions administratives.

34. Envergure du filtrage sécuritaire et façon de procéder: Le filtrage sécuritaire a pour objet de permettre l'accès aux informations classifiées. Il vise, depuis toujours, à empêcher la divulgation non autorisée de renseignements portant une cote de sécurité, ce qui justifie le recours à des procédures rigoureuses et complètes de filtrage sécuritaire à l'égard des personnes ayant accès à de tels renseignements. Après examen de l'opportunité d'en accroître l'envergure et l'application, on a conclu que l'accès à l'information classifiée devrait être le seul et unique facteur susceptible d'exiger l'habilitation au secret. Il y a lieu toutefois de reconnaître que dans les directives procédurales, l'accès fera l'objet d'une définition large comprenant le filtrage des postes dont les titulaires peuvent entendre ou observer des informations classifiées ou y avoir accès d'une manière quelconque. Par conséquent, il est recommandé que la nouvelle politique proposée en matière de filtrage sécuritaire du personnel s'applique aux personnes occupant des postes dont les fonctions pourraient offrir au titulaire l'occasion de causer quelque préjudice en raison de l'accès qu'il a ou qu'il pourrait avoir à des informations classifiées mettant en cause l'intérêt national. On trouvera au paragraphe 63 des précisions sur ce qu'il est proposé de considérer comme de l'information classifiée dans "l'intérêt national".

35. La protection de la sécurité nationale exige le recours aux ressources du SCRS pour effectuer un filtrage sécuritaire rigoureux

information. It should be recognized, however, that in the procedural guidelines access will be broadly defined to encompass screening for positions where an individual can overhear, observe, or otherwise gain access to security classified information. It is therefore recommended that the proposed new personnel security screening policy should apply to those persons occupying positions, whose duties may afford an opportunity for an incumbent to cause injury through access to information classified in the National Interest. For an indication of what is proposed as information classified in the "National Interest", see para. 63.

35. The concern for safeguarding national security requires that the resources of the CSIS be used to conduct a disciplined screening process, as recognized by the Service's legal mandate to prepare security assessments for government institutions. The requirement for such screening must be interpreted in a judicious way to ensure that the system is not abused. DND and the RCMP will perform their own security clearance procedures in accordance with the other provisions of this policy.

36. The policy should apply to all persons in the Federal Government and the private sector who, through the nature of their work or by agreement or contract, fall within the above criterion. A security clearance is to be considered a condition of employment for specified positions and the consent of the individual must be obtained in advance of security screening.

37. Security Screening Levels: Not all positions in the government afford an equal opportunity to affect the state's interests. Some are much more sensitive than others. It is important to determine what level of clearance is required to ensure the protection of the state's interests in balance with the minimum, justifiable intrusion into an individual's rights. For these reasons, it is proposed to highlight the change by introducing a new set of titles for security clearances and screening procedures - LEVEL I, LEVEL II and LEVEL III.

38. To permit proper and consistent assignment of security clearance levels to positions, and thereby trigger the various CSIS screening procedures on a cost-effective basis relative to the threat, the following definition is proposed:

- A LEVEL I, II or III security clearance requirement shall be fixed for positions which may afford an opportunity for an incumbent to cause specific and identifiable, respectively, injury, serious injury or exceptionally grave injury through access to information classified in the National Interest.

39. The wide variety of occupations in government institutions and the differing physical environments and working relationships in which duties are performed, make it impossible prior to the implementation of the new policy, without a total position-by-position examination, to set out any definitive allocation of positions to the three proposed security clearance levels. Nor is it possible to predict with any degree of precision how many positions will require any level of security clearance, but the system is predicated on the basis that the screening is totally justifiable.

40. Assistance to government institutions in determining who has access to classified information and in applying the three levels of security clearance, would be described by TB in guidelines.

41. The proposed criteria would not require that the majority of public servants be security screened. In that sense it can be argued

dans le cadre du mandat conféré par la loi au Service, et aux termes duquel le Service doit procéder à des évaluations de sécurité pour les institutions gouvernementales. La nécessité de procéder à ce filtrage sécuritaire doit être interprétée de manière judicieuse afin d'éviter les abus. Le MDN et la GRC prendront leurs propres dispositions en matière d'habilitation sécuritaire, conformément aux autres dispositions de cette politique.

36. Cette politique devrait s'appliquer à tous les employés du gouvernement fédéral et du secteur privé qui, en raison de la nature de leur travail, de l'accord conclu ou du contrat passé, sont visés par les critères ci-dessus. L'habilitation sécuritaire doit être considérée comme une condition d'emploi pour certains postes particuliers et le consentement de l'intéressé doit être obtenu avant de procéder au filtrage sécuritaire.

37. Filtrage sécuritaire - niveaux: Tous les postes au sein de l'administration n'offrent pas aux titulaires les mêmes possibilités d'influer sur les intérêts de l'État. En effet, certains postes sont beaucoup plus "critiques" que d'autres. Il importe de déterminer le niveau de l'habilitation sécuritaire requis pour assurer la protection des intérêts de l'État, tout en veillant à porter atteinte le moins possible aux droits de l'individu et seulement lorsque cela est justifié. Par conséquent, il est proposé de souligner le changement apporté en adoptant de nouvelles désignations pour les habilitations sécuritaires et les procédures de filtrage sécuritaire, soit NIVEAU I, NIVEAU II et NIVEAU III.

38. Pour assurer l'attribution appropriée et uniforme des niveaux d'habilitation sécuritaire aux divers postes, ce qui permettra d'avoir recours aux diverses procédures du SCRS en matière de filtrage sécuritaire de façon rentable et en tenant compte du risque envisagé, on propose la définition suivante:

- Une habilitation sécuritaire de NIVEAU I, II ou III sera exigée pour les postes qui offrent au titulaire l'occasion de porter, de façon précise et identifiable, un préjudice, un préjudice grave ou un préjudice extrêmement grave à l'intérêt national, respectivement, en raison de l'accès qu'il a ou pourrait avoir à des informations classifiées mettant en cause l'intérêt national.

39. Étant donné la gamme d'emplois au sein des institutions gouvernementales et les différents lieux et relations de travail, il est impossible, avant l'entrée en vigueur de la nouvelle politique et sans procéder à un examen de chaque poste, d'attribuer de façon définitive aux divers postes l'un des trois niveaux d'habilitation sécuritaire proposés. En outre, il est impossible de prédire de façon précise combien de postes exigeront une habilitation sécuritaire à l'un des trois niveaux; toutefois, le système est fondé sur l'hypothèse voulant que le filtrage soit totalement justifiable.

40. Il appartiendra au CT d'élaborer des lignes directrices pour aider les institutions gouvernementales à déterminer qui a accès à des informations classifiées et à mettre en application les trois niveaux d'habilitation au secret.

41. Selon les critères proposés, la majorité des fonctionnaires ne ferait pas l'objet d'un filtrage sécuritaire. On pourrait donc supposer qu'une personne déloyale envers le Canada pourrait occuper un poste n'exigeant pas une habilitation sécuritaire. Même si le fichier des éléments subversifs du SCRS contient des renseignements

that someone who may be considered disloyal to Canada could be employed in a position not requiring a security clearance. Even though the CSIS Subversive Indices might contain information on that person, the information therein would not be retrieved or assessed since no security screening would be required. This same possibility exists under CD 35 and the consequences currently might well be more serious than under the proposed system owing to the deficiencies in present criteria for identifying positions requiring a clearance. The proposed criteria clearly identify and justify security screening in cases where it might reasonably be expected that the duties of a position could afford an opportunity for a person to cause injury to Canada's interests. In any event, where CSIS comes into possession, during the normal exercise of its mandate, of adverse information which reflects on a person in the public service or seeking employment therein, it is the view of legal counsel that such information could, in some circumstances, be disclosed to the relevant authority in accordance with the exceptional provisions of Section 19(2)(d) of the CSIS Act. The use of section 19(2)(d) is discussed in paragraph 32 above.

42. Deputy heads, who have responsibilities for national security concerns within their departments and agencies, will have the unqualified discretion to determine who shall require a security clearance. Deputy heads will be required to exercise this authority in accordance with approved guidelines and procedures. They will also have the responsibility to decide who is to be granted a security clearance and who is to be denied a security clearance, based on a considered judgement and exercise of discretion, after receiving expert advice from CSIS in the form of a security assessment as required by the CSIS Act.

43. Security Screening Procedures and Subject Interviews: CD 35 sets out three levels of security clearance. Procedures for granting Confidential or Secret clearances, however, are identical, involving only a check of criminal records and security indices. Security screening for these two levels reveals virtually nothing about the reliability of an individual beyond a criminal conviction. Top Secret clearances involve records checks supported by a full field investigation in which various sources are interviewed. Clearly, screening currently conducted for a Top Secret clearance carries the best chance of revealing information relevant to both the loyalty and reliability of individuals.

44. The U.K. employs an additional screening procedure, in addition to field investigations, for higher levels of clearance, involving a searching interview of the individual by trained interviewers. A recent controlled test by the US Department of Defence compared results of full field investigations against those of intense interviews intended to reveal evidence of subversive association or character factors. The products of field investigations and interviews were compared and it was found that the interviews revealed three times as much significant information as did field investigations.

45. The McDonald Commission recognized the value of the interview and recommended that it be adopted as a screening measure by CSIS, and also by DND and RCMP for their own employees, for the equivalent of Secret and Top Secret clearances. It is proposed that this technique now be authorized and phased in as an additional screening procedure for Levels II and III checks, at the discretion of the responsible Deputy Minister, initially on a selective, pilot basis within departments in order to test and refine the procedure. Additional resources that would be required to comply with the McDonald recommendation may be costly given that each new or updated

sur cette personne, ces données ne seraient ni extraites ni évaluées, étant donné que l'intéressé ne ferait pas l'objet d'un filtrage sécuritaire. La même possibilité existe en vertu de la DC 35 et les conséquences pourraient être plus graves à l'heure actuelle qu'en vertu du système proposé, étant donné les lacunes des critères sur lesquels on se fonde actuellement pour identifier les postes exigeant une habilitation sécuritaire. Les critères proposés prévoient clairement et justifient le filtrage sécuritaire lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire que les fonctions se rattachant à un poste pourraient fournir au titulaire l'occasion de porter préjudice aux intérêts du Canada. De toute façon, lorsque, dans le cadre des activités normales auxquelles il se livre en application de son mandat, le SCRS acquiert des renseignements préjudiciables à un fonctionnaire ou à une personne qui postule un emploi au sein de la Fonction publique, selon les conseillers juridiques, ces renseignements pourront être, dans certaines circonstances, communiqués à l'autorité compétente conformément aux dispositions d'exception de l'alinéa 19(2)d) de la Loi sur le SCRS. Le recours à ces dispositions est examiné au paragraphe 32 du présent mémoire.

42. Les sous-chefs, qui sont responsables des questions de sécurité nationale au sein de leur ministère et de leur organisme, seront dotés du pouvoir discrétionnaire inconditionnel de déterminer qui doit faire l'objet d'une habilitation sécuritaire. Ils seront tenus d'exercer ce pouvoir conformément aux lignes directrices et aux procédures approuvées. Il leur incombera également de décider, après mûre réflexion et selon qu'ils le jugent à propos, après avoir reçu les conseils des experts du SCRS, sous la forme d'une évaluation sécuritaire prévue par la Loi sur le SCRS, à quelles personnes il y a lieu d'accorder ou de refuser une habilitation sécuritaire.

43. Procédures de filtrage sécuritaire et entrevues avec l'intéressé: La DC 35 prévoit trois niveaux d'habilitation sécuritaire. Toutefois, les procédures en matière d'attribution des cotes Confidentiel ou Secret sont identiques et n'exigent qu'une vérification du casier judiciaire et des fichiers de sécurité. Essentiellement, le filtrage sécuritaire pour ces deux niveaux ne révèle aucun indice permettant de déterminer la fiabilité de l'intéressé autre qu'une condamnation au criminel, le cas échéant. Dans le cas de la cote Très Secret, on procède à une vérification des divers dossiers et à une enquête approfondie sur les lieux au cours de laquelle plusieurs sources sont interviewées. Il est évident que les procédures de filtrage sécuritaire auxquelles on a recours actuellement aux fins de l'attribution d'une cote Très Secret sont les plus aptes à fournir des renseignements permettant de déterminer à la fois la loyauté et la fiabilité de l'intéressé.

44. Par ailleurs, pour les habilitations sécuritaires de niveau plus élevé, on procède au Royaume-Uni non seulement à des enquêtes sur les lieux mais, notamment, à une entrevue menée en profondeur par des intervieweurs ayant reçu une formation spéciale. Dans le cadre d'un test contrôlé effectué par le ministère de la Défense des É.-U., on a comparé les résultats d'enquêtes approfondies sur les lieux et ceux des entrevues en profondeur ayant pour objet de révéler des preuves de fréquentations ou de traits de caractère subversifs. Une comparaison des résultats a révélé que les entrevues permettent d'obtenir trois fois plus de renseignements utiles que les enquêtes sur les lieux.

clearance would involve an interview and subsequent assessment. Update procedures and frequency for the interview and field investigations would be subject to change from the current situation to free resources to conduct new procedures. Revised procedures for Levels I to III checks will be found in Annex I.

46. Evidentiary Standards and Tests: There are important considerations in determining the evidentiary standards and tests to be used by deputy heads in making the decision to deny a person a security clearance. The McDonald Commission recommended an evidentiary standard based upon "reasonable grounds to believe"; and CD 35 requires "a reasonable doubt". It is fair to conclude that the Commission saw no conflict between its recommendation and the CD 35 practice. It is proposed, since natural justice and practice require it, that persons should be denied a security clearance only if there are reasonable grounds to believe that they meet the rejection criteria.

47. The next consideration is the evidentiary test which should govern whether an individual has been or may have been involved in unacceptable activity or behaviour which would have an adverse effect on a security assessment. There are two basic options for the evidentiary test which are distinguished by the contrast between the possibility (may) and the probability (likely to) that an individual was involved in activity or behaviour supporting the denial of a security clearance.

48. In considering the merits of the two options, it should be taken into account that the McDonald Commission recommended the test of "likely", thereby placing the onus on a deputy head to have reasonable grounds to believe in the probability of disloyalty. In addition, s.17.1(2) of the Citizenship Act, as amended by the CSIS Act, requires a test of "reasonable grounds to believe that a person will engage in activity that constitutes a threat to the security of Canada" Also, the Immigration Act at s.19(1) provides that "no person shall be granted admission if he is a member of any of the following classes: (e) persons who have engaged in or where there are reasonable grounds to believe will engage in acts of espionage or subversion against democratic government" Further, the CHRC which hears complaints regarding bona fide conditions of employment, except for security matters which are reviewed by SIRC, has issued guidelines under the Canadian Human Rights Act (CHRA) requiring that "... the employer shall show that the exposure of the person to the risk would likely result in the disruption of the employer's business."

49. By contrast, as expressed in current policy (CD 35), the evidentiary test "may" is employed, particularly with reference to reliability factors. This places the onus on the deputy head to have reasonable grounds to believe in the possibility of an individual's disloyalty. Based on the past experience of the security clearance program, it is the considered view of members of the security community that the "likely" test outlined above will make it almost impossible to justify prospectively any negative assessment by the Service. Furthermore, it is suggested that the adoption of the "likely" test will constitute an alteration of any reasonable balance of doubt in favour of the individual at the expense of the security interests of the State. It would seem essential, in any preventive security program designed basically for the protection of the State's most sensitive secrets, that the resolution of any reasonable doubt should be in favour of the State.

50. The new review mechanism, under the CSIS Act, requires formal notification to any individual who is denied a security clearance and

45. La Commission McDonald a reconnu l'utilité de l'entrevue et recommandé que le SCRS, de même que le MDN et la GRC à l'égard de leurs propres employés, l'adopte comme procédure de filtrage sécuritaire aux fins de l'attribution de cotes équivalant à Secret et à Très Secret. Il est proposé que cette procédure soit maintenant autorisée et adoptée graduellement dans le cadre du filtrage sécuritaire aux niveaux II et III, à la discrétion du sous-ministre responsable, dans un premier temps de façon sélective et à titre de projet pilote au sein des ministères, afin de mettre la procédure à l'essai et de l'améliorer. Les ressources additionnelles requises pour donner suite à la recommandation de la Commission McDonald pourraient entraîner des frais considérables, étant donné que chaque habilitation sécuritaire nouvelle ou mise à jour exigerait une entrevue et une évaluation subséquente. Les procédures de mise à jour et la fréquence des entrevues et des enquêtes sur les lieux seraient modifiées afin de réaffecter des ressources aux nouvelles procédures. Les procédures révisées de filtrage pour les niveaux I à III sont exposées à l'Annexe I.

46. Normes et critères de preuve: Il faut tenir compte de considérations importantes dans la détermination des critères et normes de preuve sur lesquels doivent se fonder les sous-chefs lorsqu'ils décident de refuser une habilitation sécuritaire. La Commission McDonald a recommandé une norme de preuve reposant sur des "motifs raisonnables de croire" et la DC 35 exige "un doute raisonnable". Il est donc juste de conclure que la Commission n'a vu aucun conflit entre sa recommandation et la DC 35. Il est proposé, puisque la justice naturelle et la pratique l'exigent, de refuser d'accorder une habilitation sécuritaire lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire que les personnes en cause satisfont aux critères de rejet.

47. Il faut aborder ensuite le critère de preuve qui doit déterminer si une personne s'est livrée ou peut s'être livrée à des activités ou comportements inacceptables dont les effets auraient été défavorables dans le cadre d'une évaluation de sécurité. Il existe deux options fondamentales concernant le critère de preuve, soit la possibilité (peut) et la probabilité (risque de) qu'une personne se livre à des activités ou à des comportements justifiant le refus d'une habilitation sécuritaire.

48. Dans l'examen du pour et du contre des deux options, il faut se rappeler que la Commission McDonald a recommandé le critère de probabilité (risque de), selon lequel les sous-chefs doivent avoir des motifs raisonnables de croire à la probabilité de la déloyauté. De plus, le paragraphe 17.1(2) de la Loi sur la citoyenneté, telle que modifiée par Loi sur le SCRS, exige des "motifs raisonnables de croire que (la personne) se livrera à des activités qui constituent une menace envers la sécurité du Canada...." Et, aux termes du paragraphe 19(1) de la Loi sur l'immigration, "l'entrée sera refusée à toute personne appartenant à l'une des catégories suivantes: e) personnes qui se sont livrées à ou au sujet desquelles il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles se livreront à des actes d'espionnage ou de subversion contre un gouvernement démocratique...." En outre, la CCDP, qui est habilitée à entendre les plaintes concernant les conditions d'emploi véritables, à l'exception des questions mettant en cause la sécurité, lesquelles sont examinées par le CSARS, a émis des lignes directrices en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne (LCDP) selon lesquelles l'employeur doit démontrer que l'exposition de la personne au risque perturbera vraisemblablement les affaires de l'employeur.

requires that the SIRC must investigate any complaint of an individual. Thus, the SIRC mechanism will speedily provide any individual denied a security clearance with as full a factual summary of information as possible, plus an impartial hearing, at which the individual, or counsel, may appear to present the individual's side of the case. This safeguard is a counter-balance to any evidentiary test in favour of the State. It is recommended, therefore, that the evidentiary test "may" or "may be" induced should be adopted.

51. Rejection Criteria: It is equally important to determine what kind of activity, behaviour or associations could constitute grounds for the denial of a security clearance. The CSIS Act defines security assessment as "an appraisal of the loyalty to Canada and so far as it relates thereto the reliability of an individual". Two considerations are therefore paramount: what kind of activity should be considered disloyal; and, what kind of behaviour or associations should determine that the unreliability of an individual may cause or induce him to act disloyally?

52. CD 35 limits loyalty considerations to involvement with Communist, Fascist or other legal or illegal political organizations advocating, by violence or otherwise, the overthrow of parliamentary democracy (see Annex II). These loyalty factors are outdated. The McDonald Commission argued that security assessments should relate directly to "threats to the security of Canada" as that term is defined in the CSIS Act (see Annex III). In effect, if there are reasonable grounds to conclude that an individual is engaged in, or may engage in espionage, sabotage, foreign influenced activities detrimental to Canadian interests, terrorism or covert or violent domestic subversion, then that individual should be denied a security clearance. Such a decision would be based on the assumption that the individual's loyalty to Canada was in doubt.

53. This proposal is recommended. The expansion of the CD 35 loyalty considerations, to conform with "threats to the security of Canada", ensures conformity with the principal mandated activity of the CSIS and guarantees a continuous and contemporary appraisal of those organizations of security concern with which an individual may become involved permitting the appraisal of that individual's loyalty. It is therefore recommended that:

persons should be denied a security clearance if there are reasonable grounds to believe that they are engaged in or may engage in activities which constitute a "threat to the security of Canada" as that term is defined in the CSIS Act.

54. CD 35 was criticized in part by the McDonald Commission because reliability factors were not related to loyalty considerations. CD 35 specifically states that "a person may be unreliable for a number of reasons that do not relate to loyalty". The definition of security assessment in the CSIS Act, however, clearly indicates that reliability factors as appraised must give rise to loyalty concerns. Past experience has shown that features of character have often been viewed subjectively and in isolation from any possible effects on Canada's national security. A person's features of character, such as homosexuality, may in certain circumstances make him unsuitable for a particular post, but do not necessarily mark him as disloyal. What then are the reliability considerations that should be considered in determining loyalty?

55. Following closely CD 35 principles, a person because of features of character, associations or family ties, may act or more probably may be induced to act disloyally in such a way as to threaten the

49. Suivant la politique actuelle (la DC 35), on utilise le critère de preuve de la possibilité (peut), surtout pour les facteurs de fiabilité. Le sous-chef doit donc avoir des motifs raisonnables de croire à la possibilité de la déloyauté d'une personne. D'après l'expérience du programme des habilitations sécuritaires, les organismes qui s'occupent de sécurité estiment que le critère de la probabilité exposé ci-dessus rend presque impossible la justification éventuelle de toute évaluation négative faite par le Service. On laisse en outre entendre que l'adoption du critère de la probabilité modifiera l'équilibre raisonnable du doute en faveur de la personne au détriment des intérêts de l'État en matière de sécurité. Il semblerait essentiel que, dans tout programme de sécurité préventive conçu fondamentalement pour protéger les secrets les plus délicats de l'État, la présomption de tout doute raisonnable devrait être en faveur de l'État.

50. Selon le nouveau mécanisme d'examen, en vertu de la Loi sur le SCRS, il faut prévenir officiellement toute personne à laquelle une habilitation sécuritaire est refusée et le SCRS doit faire enquête sur toute plainte faite par une personne. Grâce à ce mécanisme, toute personne à laquelle une habilitation sécuritaire a été refusée, recevra un résumé aussi complet que possible des renseignements qui sera fondé sur des faits et pourra comparaître à une audience impartiale, où elle, ou son conseiller, pourra faire entendre son point de vue. Cette protection fait contrepoids à tout critère de preuve favorable à l'État. Il est donc recommandé d'adopter le critère de preuve "peut" ou "peut être amené à".

51. Critères de rejet: Il importe également de préciser le genre d'activités, de comportements ou d'associations qui peuvent constituer des motifs justifiant le refus d'une habilitation sécuritaire. La Loi sur le SCRS définit l'évaluation de sécurité comme une "évaluation de la loyauté d'un individu envers le Canada et, à cet égard, de sa fiabilité". Deux points sont donc importants: le genre d'activités considérées comme déloyales et le genre de comportements ou d'associations qui devraient déterminer que la non-fiabilité d'un individu peut le faire agir ou l'amener à agir de façon déloyale.

52. Dans la DC 35, la loyauté est estimée en fonction de la participation à des organismes communistes ou fascistes ou à d'autres organismes politiques, légaux ou illégaux, qui préconisent le renversement de la démocratie parlementaire par la violence ou autrement (voir l'Annexe II). Ces facteurs de loyauté sont désuets. La Commission McDonald a soutenu qu'il fallait lier les évaluations de sécurité directement aux "menaces à la sécurité du Canada", telles que les définit la Loi sur le SCRS (voir l'Annexe III). En effet, s'il y a des motifs raisonnables de conclure qu'une personne se livre ou peut se livrer à des activités d'espionnage ou de sabotage, à des activités influencées par des puissances étrangères préjudiciables aux intérêts du Canada, ou à des activités de terrorisme ou de subversion domestique violentes ou clandestines, il faut pouvoir refuser à cette personne une habilitation sécuritaire. Une telle décision serait fondée sur l'hypothèse selon laquelle la loyauté de cette personne envers le Canada est mise en doute.

53. Cette proposition est recommandée. L'élargissement des considérations de la DC 35 concernant la loyauté en les liant aux "menaces envers la sécurité du Canada" assure la conformité avec la principale activité confiée au SCRS et garantit une évaluation constamment mise à jour des organismes qui sont une source de préoccupation sur le plan de la sécurité et dans lesquels une

security of Canada. A public servant, because of greed, debt, sexual behaviour, drunkenness, drug addiction or association with those involved in targetted organizations, may be persuaded to assist others involved in espionage, terrorism and covert or subversive activity inimical to Canadian interests. It is therefore recommended that a security clearance should be denied an individual, who because of unreliability, may act or may be induced to act in such a way as to constitute a "threat to the security of Canada" as defined in the CSIS Act.

56. It is evident however that an individual holding or being considered for a sensitive position in Government may be unreliable and yet his activity or presumed unacceptable behaviour does not relate to a "threat to the security of Canada". A public servant may have a problem with alcohol or drug addiction to an extent that he, unwittingly or otherwise, breaches requirements for the protection of classified information. He is unreliable and confidence cannot be reposed in the individual that he can remain loyal.

57. Since the principal burden of the security clearance program is to protect classified information and the interests of the State should remain paramount in protecting classified information, it would be anomalous not to be able to deny or remove a security clearance in such circumstances. It is therefore proposed that an individual should be rejected for a security clearance if he may or may be induced to disclose, or may cause to be disclosed, in an unauthorized way information classified in the National Interest. (For a discussion of what is National Interest information, see paragraph 63 following.)

58. The broadening of the rejection criterion in this way, to allow a denial when there are reasonable grounds to believe that a person may or may be induced to disclose, or may cause to be disclosed, classified government information, could possibly disqualify persons with unconventional philosophical, religious or political beliefs bringing them into intellectual conflict with government policies. Examples could include separatism (see discussion below), religious groups, peace movements and animal rights advocates. On the understanding however that there must be reasonable grounds for the decision and that the burden will be on the government institution to demonstrate, on review before SIRC, the relationship between such factors and loyalty considerations, the broadening is considered justified. Rejection for adherence to such tenets may be challenged, but considered in the context of the special circumstances of the necessity for the security clearance as a bona fide condition of employment for a specific position, the possible rejection is defensible. It is therefore proposed that the rejection criteria for reliability as an aspect of loyalty should be:

persons should be denied a security clearance if there are reasonable grounds to believe that because of:

- (a) personal beliefs;
- (b) features of character;
- (c) association with persons or groups considered a security threat; or
- (d) family or other close ties of affection to persons living in oppressive or hostile foreign countries;

personne peut s'engager, évaluation qui porte également sur la loyauté de cette personne. Il est donc recommandé:

de refuser une habilitation lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire que les personnes en cause se livrent ou peuvent se livrer à des activités qui constituent une "menace envers la sécurité du Canada", selon la définition de cette expression dans la Loi sur le SCRS.

54. La DC 35 a fait l'objet de critiques de la part de la Commission McDonald en partie parce que les facteurs de fiabilité n'étaient pas liés à des considérations concernant la loyauté. La DC 35 précise qu'une personne peut ne pas être digne de confiance pour un certain nombre de raisons non liées à sa loyauté. Or, la définition de l'évaluation de sécurité dans la Loi sur le SCRS établit clairement que les facteurs de fiabilité évalués doivent être liés à la loyauté. L'expérience montre que les traits de caractère ont souvent été évalués de façon subjective et sans tenir compte de leurs conséquences éventuelles pour la sécurité du Canada. Il est possible ainsi que, dans certains cas, il ne convienne pas d'affecter une personne à un poste donné en raison, par exemple, de son homosexualité, qui ne rend toutefois pas nécessairement cet employé déloyal. Quelles considérations de fiabilité faudrait-il prendre en considération pour déterminer la loyauté?

55. Suivant les principes de la DC 35, une personne peut, en raison de certains traits de caractère, de ses associations ou de ses liens familiaux, agir ou plus probablement être amenée à agir de façon déloyale, d'une manière qui constitue une menace envers la sécurité du Canada, selon la définition de cette expression dans la Loi sur le SCRS.

56. Il est toutefois évident qu'une personne qui détient un poste "critique" au sein du gouvernement ou dont on examine la candidature à un tel poste peut ne pas être fiable alors que ses activités ou ses comportements présumément inacceptables ne sont pas liés à une "menace envers la sécurité du Canada". Un fonctionnaire peut avoir un problème d'alcoolisme ou de toxicomanie assez grave pour que, involontairement ou autrement, il manque aux exigences de la protection des renseignements classifiés. Il est alors peu fiable et l'on ne peut compter qu'il restera loyal.

57. Comme le rôle principal du programme des habilitations sécuritaires est de protéger les renseignements classifiés et que les intérêts de l'État devraient avoir une suprême importance dans la protection des renseignements classifiés, il serait anormal de ne pas pouvoir refuser ou supprimer une habilitation sécuritaire en pareilles circonstances. Il est donc proposé de refuser une habilitation sécuritaire à une personne qui peut divulguer ou peut être amenée à divulguer de façon non autorisée des renseignements classifiés mettant en cause l'intérêt national ou peut causer la divulgation de tels renseignements. (Voir au paragraphe 63 ce qui constitue des renseignements mettant en cause l'intérêt national.)

58. L'élargissement des critères de rejet de façon à permettre un refus lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'une personne peut divulguer ou être amenée à divulguer des renseignements gouvernementaux classifiés ou peut causer la divulgation de tels renseignements pourrait peut-être éliminer les personnes dont les croyances philosophiques, religieuses ou politiques non conventionnelles les mettent en conflit intellectuel

they may act, or may be induced to act, in such a way as to constitute a "threat to the security of Canada" as defined; or

they may disclose, may be induced to disclose, or may cause to be disclosed in an unauthorized way, Government information classified in the National Interest.

59. Security Clearance Criteria - Separatism: CD 35 does not mention separatism, but a Cabinet decision of May 27, 1976, made public by the McDonald Commission, says separatism is a factor to be reported on in security screening as relevant to national security. That Cabinet decision, set out in Annex IV, provided that any relevant information concerning separatist activities, from whatever source, which could be substantiated could be used in decisions relating to the employment of persons in sensitive positions in government, including those for which a security clearance was required.

60. The fact of separatist affiliation, of holding separatist views, or subscribing to separatist ideologies is not in itself sufficient to disentitle a person from obtaining a security clearance. Where information involving separatist activities is, however, directly relevant to a determination of loyalty or reliability in respect thereof, it may be included in a security assessment by CSIS. For example, in the staffing of a position in the federal-provincial relations secretariat of PCO, assuming a security clearance requirement, undoubtedly separatist activity would be directly relevant to the security assessment because of the specific job requirements. In light of the recommended rejection criteria, a specific Cabinet Directive on Separatism is no longer required. It is, therefore, recommended that the Cabinet Directive of May 27, 1976 on Separatism be considered superseded.

II. PROTECTION OF ASSETS

61. General: The current policy for safeguarding government information contains two fundamental weaknesses. Originators of information are not provided with clear and simple direction as to what information should be security classified in order to protect national security interests. The second weakness is that there is no provision made for the classification of other than national security information thereby inducing the use of a security classification system for other kinds of sensitive government information. The general effect is a constant distortion of the security classification system with equally important adverse implications for the security screening program.

62. The current system of security classification is graphically depicted in Annex V. It should be noted that the classification designator RESTRICTED is not a security classification because no injury test is involved. It appears therefore to be inconsistent with the protection of the other three classification tests for TOP SECRET, SECRET and CONFIDENTIAL.

63. A Classification System for the National Interest Assets: The proposed classification plan features a National Interest category generally limited to the designation of information whose unauthorized disclosure could adversely affect the defence and maintenance of the social, political and economic stability of Canada and thereby the security of the nation. The proposed system is

avec les politiques du gouvernement. Le séparatisme pourrait être un exemple de ce genre de cas (voir le paragraphe suivant), ainsi que les groupes religieux, les mouvements pacifistes et les mouvements de défense des droits des animaux. Il doit toutefois y avoir des motifs raisonnables justifiant la décision et il incombera à l'institution gouvernementale de prouver, pendant la tenue d'un examen par le SCRS, la relation qui existe entre ces facteurs et la loyauté, ce qui justifie l'élargissement de la DC 35. Le refus dû à l'adhésion à de tels principes peut être contesté, mais dans le contexte de circonstances spéciales liées à la nécessité de l'habilitation sécuritaire comme condition d'emploi véritable à un poste, le rejet possible est une position justifiable. Il est donc proposé d'adopter les critères suivants de rejet pour manque de fiabilité lié à la loyauté:

l'octroi d'une habilitation sécuritaire doit être refusée lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'en raison

- a) de croyances personnelles,
- b) de traits de caractère,
- c) de son association avec des personnes ou des groupes considérés comme constituant une menace à la sécurité,
- d) de liens de parenté ou d'autres liens d'affection avec des personnes vivant dans des pays au régime oppressif ou hostile,
 - (i) l'intéressé pourrait agir ou pourrait être amené à agir d'une manière constituant une "menace envers la sécurité du Canada", selon la définition de cette expression, ou
 - (ii) pourrait divulguer ou pourrait être amené à divulguer de façon non autorisée des renseignements gouvernementaux classifiés mettant en cause l'intérêt du pays, ou pourrait causer la divulgation de tels renseignements.

59. Critères d'habilitation de sécurité - Séparatisme: La DC 35 ne fait pas mention du séparatisme mais, selon une décision du Cabinet en date du 27 mai 1976 et citée par la Commission McDonald dans son rapport, le séparatisme est un facteur sur lequel doit porter le filtrage sécuritaire car il intéresse la sécurité nationale. Conformément à cette décision du Cabinet, exposée à l'Annexe IV, tout renseignement pertinent concernant les activités séparatistes à l'appui duquel des preuves peuvent être fournies, quelle que soit la source de ce renseignement, peut être utilisé aux fins de décisions relatives à l'emploi de personnes nommées à des postes "critiques" au sein de la Fonction publique, y compris ceux pour lesquels une habilitation sécuritaire est exigée.

60. Le fait d'être membre d'un parti séparatiste, de sympathiser avec un tel parti ou de souscrire aux idéologies séparatistes ne suffit pas en soi à supprimer l'admissibilité d'une personne à une habilitation sécuritaire. Lorsque des renseignements concernant des activités séparatistes entrent directement en ligne de compte pour déterminer la loyauté ou la fiabilité d'une personne, ils peuvent toutefois faire partie des éléments traités dans l'évaluation de sécurité du SCRS. Ainsi, à l'occasion de la dotation d'un poste au secrétariat des relations fédérales-provinciales du BCP et si le titulaire doit avoir une habilitation sécuritaire, l'évaluation de sécurité tiendrait compte des

described in Annex VI and the subject areas covered are set out in Annex VII.

64. Information identified for security classification in the National Interest requires a security level designation to signal to all persons having access to it that certain pre-determined protective measures must be employed since injury would be occasioned by its unauthorized disclosure. It is proposed that the existing designators - TOP SECRET, SECRET and CONFIDENTIAL - be used to identify the classification levels in the National Interest category of classified information, the term Confidential providing the threshold at which injury would be occasioned through unauthorized disclosure. It is proposed therefore that the term "RESTRICTED" be dropped, since, as has been demonstrated, it involves no injury test.

65. A procedural instruction in the operational policy will permit DND and other departments to properly safeguard Restricted material originating in other nations, and to originate Restricted material for international relations and national defence purposes.

66. Given the adoption of the three current designators for the National Interest category, the following tests would apply:

- Government information shall be designated TOP SECRET, SECRET or CONFIDENTIAL when unauthorized disclosure, destruction, removal, modification or interruption could reasonably be expected to cause, respectively, exceptionally grave injury, serious injury or injury to the National Interest of Canada.

67. Other sensitive government information, including personal information and corporate confidences, would be safeguarded in accordance with separate procedures to be developed for later consideration by the TB. Such procedures would ensure that the national security category is not misused, as at present, to classify non-security material and would thus restrict inappropriate security screening. Information dealing with law enforcement, for example, would normally fall outside the National Interest category, but in cases of law enforcement information relating to the investigation of security offences, the information would fall within the National Interest category and would be assigned a National Interest designator to ensure it receives proper protection.

68. The proposal recommends itself since it decisively responds to the two fundamental weaknesses in the current system. It will provide clear direction to originators concerning the type of information that is to be security classified. It will also allow for the subsequent development of a system of identification for protection of sensitive private information other than national security information.

69. The clarification that this alternative would bring to the classification process, by specifying for the first time the general groupings and subjects of National Interest information, will eliminate the misuse of the current classification system.

70. Material Assets: Material assets (in contrast to information assets) may require security classification. In some cases, visual observation of equipment could reveal classified information that could be compromised by subsequent unauthorized disclosure. An example would be the classified frequency range of an airborne defence radar set revealed by observation of the dials and controls. The security classification of such national interest material assets (not currently provided for) would be provided for by applying the appropriate designators for information assets in a parallel fashion,

activités séparatistes des candidats à cause des exigences précises du poste. Vu les critères de rejet recommandés, une directive distincte du Cabinet concernant le séparatisme n'est plus nécessaire. Il est donc recommandé de considérer périmée la directive du Cabinet sur le séparatisme datée du 27 mai 1976.

II. PROTECTION DES BIENS

61. Généralités: La politique actuelle en matière de protection des informations gouvernementales contient deux lacunes essentielles. Premièrement, elle ne prévoit pas à l'intention des sources d'information des directives claires et simples leur permettant de déterminer dans quel cas la protection des intérêts sécuritaires nationaux exige l'attribution d'une cote de sécurité. Deuxièmement, il n'existe aucune disposition prévoyant la classification d'informations autres que celles mettant en cause la sécurité nationale, d'où recours au système de classification de sécurité pour d'autres informations gouvernementales de nature délicate. Il en résulte constamment un usage abusif du système de classification de sécurité ainsi que des conséquences néfastes également importantes pour le programme de filtrage sécuritaire.

62. On trouvera à l'Annexe V une présentation graphique du système de classification sécuritaire en vigueur actuellement. Il y a lieu de noter que la cote DIFFUSION RESTREINTE n'est pas une cote de sécurité puisqu'aucun critère subjectif n'entre en cause. Elle semble donc incompatible avec la protection assurée par les critères établis pour les trois autres cotes, soit TRÈS SECRET, SECRET et CONFIDENTIEL.

63. Un système de classification pour les biens mettant en cause l'intérêt national: Le système de classification proposé comporte une catégorie, Intérêt national, qui désigne de façon générale seulement les informations dont la divulgation non autorisée peut avoir des effets néfastes sur le plan de la défense et du maintien de la stabilité sociale, politique et économique du Canada et, partant sur, la sécurité du pays. Le système proposé est décrit à l'Annexe VI et les domaines visés sont exposés à l'annexe VII.

64. Il y a lieu d'attribuer aux renseignements devant être classifiés du fait qu'ils entrent dans la catégorie Intérêt national une cote de sécurité indiquant à toutes les personnes ayant accès à ces renseignements qu'elles doivent prendre certaines mesures protectrices déterminées d'avance, car la divulgation non autorisée de ces renseignements porterait préjudice aux intérêts nationaux. Il est proposé que les cotes actuelles - TRÈS SECRET, SECRET et CONFIDENTIEL - soient utilisées pour identifier les niveaux de classification dans la catégorie des renseignements classifiés d'intérêt national et que la cote Confidentiel soit le premier palier auquel la divulgation non autorisée des renseignements portant cette cote porterait préjudice à l'intérêt national. Il est donc proposé d'éliminer la cote "DIFFUSION RESTREINTE" pour laquelle, on l'a déjà montré, aucun critère subjectif n'est prévu.

65. Des instructions concernant la procédure à suivre, insérées dans la politique opérationnelle, permettront au MDN et aux autres ministères de protéger adéquatement les renseignements à diffusion restreinte provenant d'autres pays, et de produire, à des fins de relations internationales et de défense nationale, des documents portant la cote de sécurité "diffusion restreinte".

66. Étant donné l'adoption des trois cotes actuelles pour la catégorie touchant à l'intérêt national, les critères suivants

i.e., when it is determined that the compromise of a specific material asset would be injurious to the national interest, it would be designated either as CONFIDENTIAL, SECRET or TOP SECRET.

71. Control of Classification and De-Classification: Deputy heads should delegate the authority to classify to those officials with a need, and be responsible for reviewing and declassifying material in accordance with policies and directives.

III. MANAGEMENT OF SECURITY POLICY

72. Current security policies and directives emanate from several sources, are outdated and inconsistent. Administrative security is a matter for central agency management. It is proposed that TB assume government-wide responsibility, under the Financial Administration Act (FAA), by issuing the operational policies, directives and guidelines, covering assets protection, personnel, physical, communications-electronic, EDP and technical intrusion security. It is further proposed that Treasury Board conduct a fundamental review and assessment of the overall operation and management of the security clearance program, and report to Ministers every two years. Deputy heads would be responsible for their departments' security. Roles of key departments and agencies would be confirmed in the operational policies.

73. Fingerprint Records: Private sector employees working on classified contracts are not required to provide fingerprints for positive identification in RCMP criminal history checks. As is the case for public servants, they should be.

74. Status of Existing Directives and Instructions: Existing miscellaneous PCO instructions should be declared non-operative.

75. Central Index of Security Clearances: There is no central record of clearances in the current system. For records and updating purposes, there should be established and maintained a central automated index and all affected positions should be identified. The agency responsible for maintaining the index should be CSIS.

76. Indoctrination Certificates and Non-Disclosure Agreements: The Department of Justice should review the current situation and look into the possibility of developing effective, non-disclosure agreements for persons with access to security classified information.

CONSIDERATIONS

77. Federal-Provincial and International Relations: The proposals do not affect personnel screening standards under international arrangements. Screening responsibilities on behalf of provincial governments, performed by arrangement under the CSIS Act, will be subject to agreed standards and procedures.

78. Impact on the Private Sector: Government contractors must observe classification, personnel and other security programs if classified assets are involved. Private sector security officers, with whom discussions were held in the development of these proposals, were of the view that a cost decrease for security measures for affected contractors might result. The new review process by the SIRC in cases where a security clearance is denied applies statutorily to private sector contractors and their employees by virtue of the CSIS Act. No such review procedure existed formerly.

s'appliqueraient:

- Les renseignements du gouvernement doivent porter les cotes de sécurité TRÈS SECRET, SECRET ou CONFIDENTIEL, lorsqu'on a des motifs raisonnables de croire que leur divulgation, leur destruction, leur retrait, leur modification ou leur interception, sans autorisation, porterait, respectivement, un préjudice extrêmement grave, un préjudice grave ou un préjudice à l'intérêt national du Canada.

67. Les autres renseignements gouvernementaux de nature délicate, y compris ceux qui touchent à la vie privée ou aux renseignements confidentiels des sociétés, seraient protégés en vertu de procédures distinctes, qui, une fois élaborées, seront soumises au CT. Ces procédures permettraient de s'assurer que la catégorie de la sécurité nationale n'est pas utilisée à tort, comme c'est le cas à l'heure actuelle, pour classifier des documents qui ne touchent pas à la sécurité et permettraient, de ce fait, de réduire le recours abusif au filtrage sécuritaire. Les renseignements concernant l'application de la loi, par exemple, n'appartiendraient pas normalement à la catégorie des questions d'intérêt national, mais s'ils avaient été recueillis dans le cadre d'une enquête sur des infractions liées à la sécurité, ils seraient alors classés dans cette catégorie et on pourrait leur attribuer une cote de la catégorie d'intérêt national, afin d'en assurer la protection adéquate.

68. La proposition se passe de recommandation, car il est clair qu'elle s'attaque aux deux lacunes fondamentales de notre système actuel. Elle offre la possibilité de donner des directives claires aux auteurs concernant le type de renseignements devant porter une cote de sécurité et prévoit l'élaboration ultérieure d'un système permettant de définir la protection à accorder aux renseignements privés de nature délicate qui ne mettent pas en cause la sécurité nationale.

69. Cette solution permettrait d'apporter des éclaircissements sur le processus de classification, parce qu'on préciserait pour la première fois les grandes lignes des classes et des sujets de renseignements mettant en cause l'intérêt national, éliminant de ce fait les abus qu'a permis le système de classification actuel.

70. Biens: Les biens (par opposition aux informations) peuvent nécessiter une cote de sécurité. Dans certains cas, la simple observation du matériel peut révéler des renseignements classifiés qui pourraient être compromis par leur divulgation ultérieure non autorisée. Prenons par exemple la gamme de fréquences classifiée d'un radar de défense de bord, révélée par la simple observation des cadrans et des contrôles. La classification de sécurité de tels biens mettant en cause l'intérêt national (qui ne se fait pas à l'heure actuelle) pourrait se faire en leur attribuant, tout comme aux informations, les cotes appropriées. Par exemple, s'il est établi que des divulgations relatives à un bien donné mettent en cause l'intérêt national, on pourrait lui attribuer l'une ou l'autre des cotes suivantes: CONFIDENTIEL, SECRET, TRÈS SECRET.

71. Contrôle de la classification et de la déclassification: Les sous-chefs devraient déléguer le pouvoir de classifier aux agents qui en ont besoin et être tenus responsables de l'examen des biens classifiés et de leur déclassification, conformément aux politiques et directives.

79. Impact on Productivity: There may be general quantitative and qualitative increases in productivity, not capable of measurement at this stage. The security clearance criteria should result in a more cost-effective use of security screening resources. The proposal for the subject interview may prove quite valuable qualitatively for the purposes of CSIS in preparing security assessments for departments. The establishment of a central automated index of security clearances will simplify periodic updating of security clearances. Clearer instructions on National Interest classification and designators should expedite initial classification decisions by originators and also the appropriate selection of secure storage facilities.

80. Financial: It is not possible to specify resource costs involved in adopting the proposals relating to security screening or the new classification system, principally because no reliable cost yardstick exists that would apply. It is strongly recommended, however, that consideration be given to the adoption of cost recovery as applied to the provision of security assessments by CSIS. This should assist in ensuring ongoing discipline of departments in their management of the security clearance program.

81. There may be overall savings from:

- i) reduced numbers of overall numbers of clearances and fewer costly field investigations;
- ii) administrative savings result from the central clearance index;
- iii) fewer requirements for costly physical storage and handling of security classified information;
- iv) other economies in general security administration.

There may be some additional short-term and continuing costs, subject to later ad-referendum consideration by TB, resulting from:

- v) creating the central index;
- vi) future human resource needs in DND, CSIS and other departments for the subject interviews, perhaps offset by savings in (i) above.

82. Departments will be held to existing resource levels, unless additional allocations are approved by TB. Preparation of detailed directives and guidelines for both the classification and personnel screening policies by TB may involve the creation of small working groups.

CONCLUSIONS

83. There is an urgent need for a more rational personnel security screening policy and an up-to-date classification policy. Clear criteria for identifying positions requiring a security clearance of the incumbent are needed. With the CSIS Act creating an external redress process (SIRC), monitoring of implementation and management by a central agency, and consistent application of reasonable position designation and classification criteria, officials believe the proposals represent a significant improvement and that there will be an established system with integrity that can face the challenge of the most critical external review.

84. It is therefore concluded that:

- (a) TB should be authorized to issue and amend Operational Policies, directives and guidelines for Security of Personnel and Protection of Government of Canada National

III. GESTION DE LA POLITIQUE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

72. Les politiques et directives actuelles en matière de sécurité émanent de plusieurs sources; elles sont périmées et ne concordent pas. La sécurité administrative doit être gérée au niveau d'un organisme central. Il est proposé que le CT assume cette responsabilité à l'échelle du gouvernement, en vertu de la Loi sur l'administration financière (LAF), et qu'il émette des politiques, des directives et des lignes directrices opérationnelles portant sur la protection des biens et sur la sécurité du personnel, des installations, des communications et de l'électronique, de l'informatique et du matériel technique. Il est également proposé que le CT examine tous les deux ans en profondeur l'application et la gestion du programme d'attestation sécuritaire et fasse part de ses conclusions aux ministres. Les administrateurs généraux seraient responsables de la sécurité de leur ministère. Les rôles des ministères et organismes clés seraient confirmés dans les politiques opérationnelles.

73. Dossiers dactyloscopiques: Les employés du secteur privé engagés à contrat qui ont accès à des renseignements classifiés ne sont pas tenus de fournir leurs empreintes digitales afin d'être positivement identifiés par la GRC au moyen d'une vérification de leur dossier judiciaire. Comme les employés du gouvernement sont eux tenus de le faire, ils devraient l'être aussi.

74. Situation des directives et instructions actuelles: Les diverses instructions du BCP qui existent actuellement à cet égard devraient être déclarées inopérantes.

75. Répertoire central des habilitations sécuritaires: Il n'existe pas de répertoire central des habilitations dans le système actuel. Aux fins de consignation et de mise à jour, un répertoire central informatisé de toutes les habilitations sécuritaires devrait être mis sur pied, dans lequel tous les postes nécessitant une habilitation sécuritaire seraient inscrits. Le SCRS devrait être l'organisme responsable de la tenue de ce répertoire.

76. Certificats d'initiation et ententes de non-divulagation: Le ministère de la Justice devrait étudier la situation actuelle et envisager la possibilité de conclure des ententes efficaces de non-divulagation avec les personnes ayant accès aux renseignements classifiés.

CONSIDÉRATIONS

77. Considérations relatives aux relations fédérales-provinciales et aux relations internationales: Les propositions ne modifient nullement les normes de filtrage sécuritaire du personnel établies en vertu des ententes internationales. Par ailleurs, les responsabilités en matière de filtrage exercées au nom des gouvernements provinciaux, en vertu des ententes conclues aux termes de la Loi sur le SCRS, seront assujetties aux normes et procédures convenues.

78. Répercussions sur le secteur privé: Les entrepreneurs engagés à contrat par le gouvernement doivent respecter les programmes relatifs à la classification, au personnel et à d'autres questions de sécurité lorsque des biens classifiés sont en jeu. Les agents de sécurité du secteur privé, qui ont été consultés lorsqu'ont été établies les présentes propositions, étaient d'avis que ces propositions pourraient entraîner pour les entrepreneurs touchés une baisse des frais liés aux mesures de sécurité. En outre, en

Interest Assets in accordance with the recommendations and proposals in this Memorandum, including a biennial review; and TB be requested to examine cost recovery proposals;

- (b) the Treasury Board and Public Service Commission should examine and prescribe a system of verification for trustworthiness and essential suitability of all public service employees as required by the nature of their duties;
- (c) this personnel security policy should apply to all government and non-government personnel whose duties may afford access to classified government information, except for such cases as O-i-C appointees;
- (d) criteria for three security clearance levels and appropriate screening procedures should be established;
- (e) persons should be denied a security clearance if there are reasonable grounds to believe that:
 - (i) they are engaged in or may engage in activities which constitute a "threat to the security of Canada" as that term is defined in the CSIS Act;
 - (ii) because of personal beliefs, features of character, association with persons or groups referred to in (i) above, or family or other close ties of affection to persons living in oppressive or hostile countries: they may act or may be induced to act in such a way as to constitute a "threat to the security of Canada", as defined; or they may disclose, or may be induced to disclose, or may cause to be disclosed in an unauthorized way, Government information classified in the National Interest.
- (f) a security classification system should be authorized for the protection of National Interest information with appropriate designators and injury tests;
- (g) TB should be authorized to develop guidelines and procedures for the safeguarding of national interest information; TB should also be authorized to develop guidelines and procedures for protecting all other categories of sensitive, non-security information;
- (h) procedures should be adopted: for the classification of information assets; for the control of classification and declassification of information; for the establishment of a central index of security clearances; and for the development of indoctrination certificates and non-disclosure agreements;
- (i) the ultimate responsibility of deputy heads for security in their government institutions should be confirmed;
- (j) a ministerial public statement should be made of the new policy principles governing security screening and clearance programs (replacing CD 35 and the 1976 CD on Separatism), together with the publication of a press release outlining the new policy principles.

vertu de la Loi sur le SCRS, le nouveau processus d'examen par le CSARS des cas où une habilitation sécuritaire est refusée s'applique aux entrepreneurs du secteur privé et à leurs employés. Aucune procédure d'examen de ce genre n'existait auparavant.

79. Répercussions sur la productivité: Il se peut que les propositions suscitent une hausse générale de la productivité, tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif, mais il est impossible d'en évaluer l'importance à l'heure actuelle. L'établissement de critères définissant l'habilitation sécuritaire devrait avoir pour résultat de rentabiliser davantage le recours aux ressources affectées au filtrage sécuritaire. La proposition prévoyant la tenue d'une entrevue avec l'intéressé pourrait se révéler très précieuse au SCRS sur le plan qualitatif dans la préparation des évaluations de sécurité pour les ministères. La mise sur pied d'un répertoire central informatisé des habilitations sécuritaires simplifiera la mise à jour régulière des habilitations sécuritaires. Les instructions plus claires concernant la classification et les cotes à attribuer au sujet des questions d'intérêt national permettront aux auteurs de décider plus rapidement de la classification nécessaire ainsi que des installations d'entreposage sûres et appropriées.

80. Répercussions d'ordre financier: Il est impossible de préciser les frais en ressources que suppose l'adoption des propositions relatives au filtrage sécuritaire ou au nouveau système de classification, principalement parce qu'il n'y a aucun barème fiable applicable à cet égard. Il est toutefois fortement recommandé d'envisager l'adoption d'un mécanisme de recouvrement des frais en ce qui concerne les évaluations faites par le SCRS. Les ministères seraient ainsi plus enclins à faire preuve de vigilance dans la gestion du programme d'attestation sécuritaire.

81. Les économies générales suivantes sont possibles:

- (i) le nombre global des habilitations sécuritaires diminuerait, et il y aurait une diminution du nombre des enquêtes coûteuses sur place;
- (ii) la mise sur pied du répertoire central informatisé des habilitations sécuritaires donnerait lieu à des économies sur le plan administratif;
- (iii) on aurait moins besoin de recourir aux méthodes coûteuses d'entreposage et de manipulation des renseignements portant une cote de sécurité;
- (iv) on réaliserait d'autres économies dans le domaine général de l'administration de la sécurité.

Il est toutefois possible que certains frais additionnels à court terme ou permanents s'ajoutent, sous réserve d'un examen ultérieur ad referendum par le CT, en raison des points suivants:

- (v) la mise sur pied du répertoire central;
- (vi) les besoins futurs en ressources humaines au MDN, au SCRS et dans d'autres ministères pour réaliser les entrevues avec les intéressés, ce qui pourrait peut-être annuler les économies possibles mentionnées en (i) ci-dessus.

82. Les ministères seront tenus de respecter les niveaux de ressources actuels, à moins d'affectations additionnelles approuvées par le CT. La préparation, par le CT, de directives et de lignes directrices détaillées concernant les politiques de classification et les politiques de filtrage du personnel

BLANK PAGE/PAGE BLANCHE

pourraient nécessiter la mise sur pied de petits groupes de travail.

CONCLUSIONS

83. Il est urgent de rationaliser la politique en matière de filtrage sécuritaire du personnel et de mettre à jour la politique en matière de classification. Il faut que les critères de définition des postes nécessitant une habilitation sécuritaire soient éclaircis. Étant donné l'adoption de la Loi sur le SCRS, qui permet un recours en révision auprès d'un organisme de l'extérieur (le CSARS), la surveillance de la mise en oeuvre et la gestion par un organisme central ainsi que l'application uniforme de critères raisonnables en matière de classification et de désignation des postes, les auteurs estiment que leurs propositions représentent une amélioration importante et qu'elles permettront de mettre sur pied un système intègre capable de soutenir l'examen le plus critique par un organisme de l'extérieur.

84. Il est donc recommandé:

- a) d'autoriser le CT à émettre et à modifier les politiques opérationnelles, les directives et les lignes directrices en matière de sécurité du personnel et de protection des biens du gouvernement du Canada mettant en cause l'intérêt national, et ce, conformément aux recommandations et aux propositions formulées dans le présent mémoire, y compris en ce qui concerne l'examen biennuel; et que l'on demande au CT d'examiner les propositions de recouvrement des frais;
- b) que le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique étudient et mettent au point un système permettant de vérifier la fiabilité et la compétence essentielle de tous les fonctionnaires, selon la nature des fonctions qui leur sont confiées;
- c) que cette politique en matière de sécurité du personnel s'applique à tous les employés du gouvernement et du secteur privé qui peuvent, dans le cadre de leurs fonctions, avoir accès à des renseignements cotés du gouvernement, sauf dans le cas des personnes nommées par décret;
- d) d'établir des critères relatifs à trois niveaux d'habilitation sécuritaire et aux procédures appropriées en matière de filtrage sécuritaire;
- e) de refuser une habilitation sécuritaire lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire:
 - (i) que l'intéressé participe ou pourrait participer à des activités qui constituent une "menace envers la sécurité du Canada", selon la définition de cette expression dans la Loi sur le SCRS;
 - (ii) qu'en raison de certaines croyances personnelles, de certains traits de caractère, de son association avec des personnes ou des groupes considérés comme constituant une menace à la sécurité, de liens de parenté ou d'autres liens d'affection avec des personnes vivant dans des pays au régime oppressif ou hostile, l'intéressé pourrait agir ou être amené à agir d'une manière constituant une "menace envers la sécurité du Canada", selon la définition de cette expression, ou pourrait divulguer ou être amené à divulguer de façon non autorisée des

BLANK PAGE/PAGE BLANCHE

renseignements gouvernementaux classifiés mettant en cause l'intérêt du pays ou causer la divulgation de tels renseignements;

- f) d'autoriser un système de classification sécuritaire visant à assurer la protection des renseignements qui mettent en cause l'intérêt national et prévoyant des cotes et des critères subjectifs appropriés;
- g) d'autoriser le CT à élaborer des directives et des procédures visant à assurer la bonne garde des renseignements qui mettent en cause l'intérêt national; d'autoriser également le CT à élaborer des directives et des procédures visant à assurer la protection de toutes les autres catégories de renseignements de nature délicate mais ne mettant pas en cause la sécurité;
- h) d'adopter des procédures: pour la classification des biens; pour le contrôle de la classification et de la déclassification des renseignements; pour l'établissement d'un répertoire central des habilitations de sécurité et pour la mise au point de certificats d'initiation et d'ententes de non-divulgence;
- i) de confirmer la responsabilité, en dernier ressort, des sous-chefs pour toute question de sécurité au sein de l'institution gouvernementale concernée;
- j) de faire une déclaration ministérielle publique et d'émettre un communiqué énonçant les nouveaux principes qui régissent les programmes de filtrage et d'attestation sécuritaires et qui remplacent le DC 35 et celui de 1976 sur le séparatisme.

BLANK PAGE/PAGE BLANCHE

PROCÉDURES DE FILTRAGE POUR CHACUN DES TROIS NIVEAUX D'HABILITATION SÉCURITAIRE

NIVEAU I

PROCÉDURES DE FILTRAGE

- a) vérification des dossiers du Service de sécurité;
- b) examen des renseignements fournis, à la lumière des irrégularités relevées pendant les enquêtes effectuées dans le cadre du processus de dotation;
- c) enquête sur la solvabilité;
- d) entrevue avec l'intéressé, pour raison valable seulement;
- e) enquête sur place, pour raison valable seulement; et
- f) vérification du casier judiciaire.

NIVEAU II

PROCÉDURES DE FILTRAGE

- a) vérification des dossiers du Service de sécurité;
- b) examen des renseignements fournis, à la lumière des irrégularités relevées pendant les enquêtes effectuées dans le cadre du processus de dotation;
- c) enquête sur la solvabilité;
- d) entrevue avec l'intéressé;
- e) enquête sur place, pour raison valable seulement; et
- f) vérification du casier judiciaire.

NIVEAU III

PROCÉDURES DE FILTRAGE

- a) vérification des dossiers du Service de sécurité;
- b) examen des renseignements fournis à la lumière des irrégularités relevées pendant les enquêtes effectuées dans le cadre du processus de dotation;
- c) enquête sur la solvabilité;
- d) entrevue avec l'intéressé;
- e) enquête sur place; et
- f) vérification du casier judiciaire.

NOTA: L'énoncé de ces procédures n'empêche nullement le Service de faire des enquêtes, des vérifications ou des entrevues additionnelles dans le cadre du filtrage sécuritaire, pour une raison valable et à la demande d'un sous-chef.

A0052940_42-003925

Security Screening Procedures for Each Clearance Level

LEVEL I
SCREENING PROCEDURES

- a) security intelligence records check;
- b) review of information provided in respect of irregularities revealed during staffing inquiries;
- c) credit check;
- d) subject interview for cause only;
- e) field investigation for cause only; and
- f) criminal records check.

LEVEL II
SCREENING PROCEDURES

- a) security intelligence records check;
- b) review of information provided in respect of irregularities revealed during staffing inquiries;
- c) credit check;
- d) subject interview of the candidate;
- e) field investigation for cause only; and
- f) criminal records check.

LEVEL III
SCREENING PROCEDURES

- a) security intelligence records check;
- b) review of information provided in respect of irregularities revealed during staffing inquiries;
- c) credit check;
- d) subject interview of the candidate;
- e) field investigation; and
- f) criminal records check.

NOTE: Nothing in these procedures precludes additional security screening investigation, checks or interviews by the Service for cause when requested by a deputy head.

DC 35

Critères de loyauté et de fiabilité

En vertu de la DC 35, n'étaient pas jugées dignes de confiance les personnes qui satisfaisaient à l'un ou l'autre des critères de loyauté suivants:

- a) toute personne membre d'un parti communiste ou fasciste ou d'un groupement affilié à un parti communiste ou fasciste et dont la nature et les objectifs sont semblables;
- b) toute personne qui, par ses paroles ou ses actes, fait preuve de sympathie à l'endroit d'un parti communiste ou fasciste ou d'un groupement affilié à un parti communiste ou fasciste et dont la nature et les objectifs sont semblables;
- c) toute personne qui, ayant une compréhension suffisante de sa nature et de ses objectifs véritables, est membre ou fait preuve par ses paroles ou ses actes, de sympathie à l'égard d'une organisation dont l'objectif véritable est l'avancement et la propagation de la politique et des objectifs communistes ou fascistes (groupements communément appelés "organisations-couvertures");
- d) toute personne qui agit en tant qu'agent secret ou en tant qu'informateur d'une puissance étrangère, ou qui, délibérément, prête son concours à un tel agent ou informateur;
- e) toute personne qui, par ses paroles ou ses actes, fait preuve de sympathie à l'égard d'une organisation qui, ouvertement ou clandestinement, préconise ou emploie la force pour modifier la forme de gouvernement.

En vertu de la DC 35, n'étaient pas jugées dignes de confiance, les personnes qui satisfaisaient à l'un ou l'autre des critères de fiabilité suivants:

- a) toute personne en qui on ne peut avoir confiance, non par suite de sa déloyauté, mais pas suite de certaines caractéristiques de sa personnalité qui pourraient l'amener à être indiscret ou malhonnête ou la rendre vulnérable au chantage ou à la contrainte. Ces caractéristiques comprennent la cupidité, l'endettement, les aberrations sexuelles, l'alcoolisme, la toxicomanie, le déséquilibre mental ou tout autre trait de caractère qui risque d'ébranler son honnêteté;
- b) toute personne qui, par suite de sa famille ou de relations fréquentes avec des personnes tombant dans les catégories décrites aux paragraphes a) à e) ci-dessus relatifs aux critères de loyauté, serait disposée, sciemment ou inconsciemment, à agir de façon préjudiciable aux intérêts et à la sécurité du Canada. Ce n'est pas à la nature de la relation (familiale, matrimoniale ou amicale) qu'il faut attacher le plus d'importance, mais à son intensité et aux circonstances qui l'entourent; en particulier, il faut porter un jugement sur la confiance qu'on peut lui accorder en fonction du

CD35

Loyalty and Reliability Criteria

CD35 applies the loyalty rejection criteria to:

- (a) a person who is a member of a communist or a fascist party or an organization affiliated with a communist or fascist party and having a similar nature and purpose;
- (b) a person who by his words or his actions shows himself to support a communist or fascist party or an organization affiliated with a communist or fascist party and having a similar nature and purpose;
- (c) a person who, having reasonable grounds to understand its true nature and purpose, is a member of or supports by his words or his actions an organization which has as its real objective the furtherance of communist or fascist aims and policies (commonly known as a front group);
- (d) a person who is a secret agent of or an informer for a foreign power, or who deliberately assists any such agent or informer; and
- (e) a person who by his words or his actions shows himself to support any organization which publicly or privately advocates or practices the use of force to alter the form of government.

In CD35 the reliability rejection criteria are applied to:

- (a) a person who is unreliable, not because he is disloyal, but because of features of his character which may lead to indiscretion or dishonesty, or make him vulnerable to blackmail or coercion. Such features may be greed, debt, illicit sexual behaviour, drunkenness, drug addiction, mental imbalance, or such other aspect of character as might seriously affect his reliability;
- (b) a person who, through family or other close continuing relationship with persons who are persons described in the loyalty criteria ((a)-(e) above), is likely to be induced, either knowingly or unknowingly, to act in a manner prejudicial to the safety and interest of Canada. It is not the kind of relationship, whether by blood, marriage or friendship, which is of primary concern. It is the degree of and circumstances surrounding such relationships, and most particularly the degree of influence that might be exerted, which should dictate a judgement as to reliability, a judgement which must be taken with the utmost care; and
- (c) a person who, though in no sense disloyal or unreliable, is bound by close ties of blood or affection to persons living within the borders of such foreign nations as may cause him to be subjected to intolerate pressures.

degré de l'influence qu'on pourrait exercer sur une telle personne, mais ce jugement doit être porté avec le plus grand soin;

- c) toute personne qui, tout en étant loyale et digne de confiance, est étroitement attachée par des liens familiaux ou des sentiments d'affection à des personnes vivant à l'intérieur des frontières de certains pays étrangers qui pourraient exercer sur elle des pressions intolérables.

EXTRACT FROM CSIS ACT

"Threats to the security of Canada" means:

- "(a) espionage or sabotage that is against Canada or is detrimental to the interests of Canada or activities directed toward or in support of such espionage or sabotage,
- (b) foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person,
- (c) activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state, and
- (d) activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow by violence of, the constitutionally established system of government in Canada,

but does not include lawful advocacy, protest or dissent, unless carried on in conjunction with any of the activities referred to in paragraphs (a) to (d)."

EXTRAIT DE LA LOI SUR LE SCRS

"Menaces envers la sécurité du Canada":

"constituent des menaces envers la sécurité du Canada les activités suivantes:

- "a) l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciable à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage;
- b) les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque;
- c) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger;
- d) les activités qui, par des actions cachées ou illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence.

"La présente définition ne vise toutefois pas les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord qui n'ont aucun lien avec les activités mentionnés aux alinéas a) à d)."

CABINET DECISION - MAY 27, 1976

Separatism

The Cabinet decision of May 27, 1976 reads as follows:

"The Cabinet decision of March 27, 1975 (which established the Mandate of the Security Service) was not intended to alter the policy of the government with respect to the screening of persons for appointment to sensitive positions in the Public Service, namely that:

- (a) information that a candidate for appointment to a sensitive position in the Public Service, or a person already in such a position, is a separatist or a supporter of the *Partie Québécois*, is relevant to national security and is to be brought to the attention of the appropriate authorities if it is available; and
- (b) the weight to be given to such information will be for consideration by such authorities, taking into account all relevant circumstances, including the sources and apparent authenticity of the information and the sensitivity of the position."

DÉCISION DU CABINET - 27 MAI 1976

Séparatisme

La décision prise par le Cabinet le 27 mai 1976 se lit comme suit:

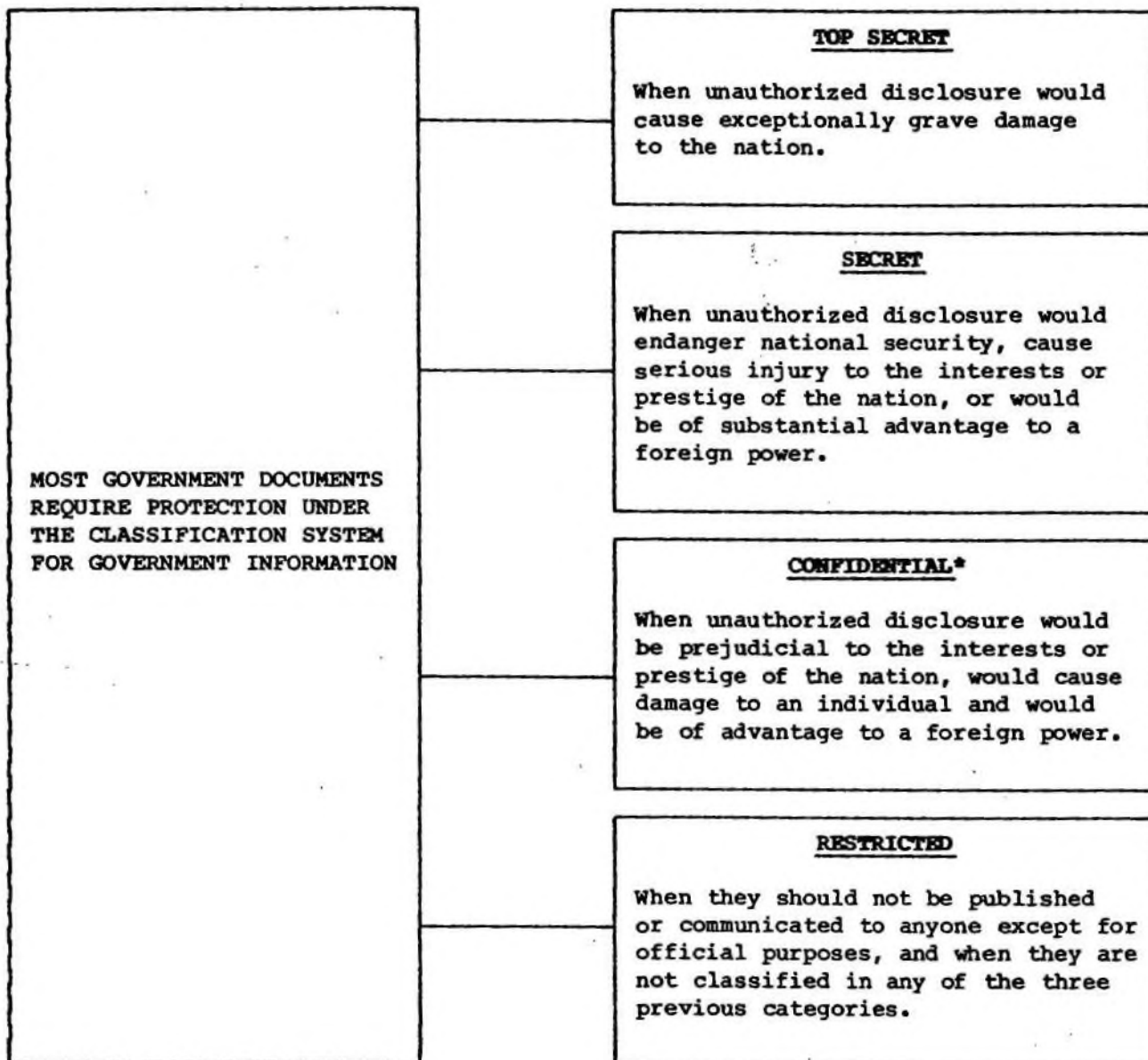
"La décision du Cabinet du 27 mars 1975 (qui fixait le mandat du Service de sécurité) n'avait pas pour objet de modifier la politique du gouvernement à l'égard des enquêtes de sécurité qui doivent être faites dans le cas des personnes nommées à des postes "critiques" au sein de la Fonction publique, laquelle politique prévoit notamment que:

- a) tout renseignement connu indiquant qu'un candidat à un poste "critique" au sein de la Fonction publique, ou que la personne qui occupe déjà ledit poste, est un séparatiste ou un sympathisant du Parti québécois intéresse la sécurité nationale et doit en conséquence être porté à la connaissance des autorités compétentes;
- b) il appartient aux autorités en question de juger de l'importance à accorder à ces renseignements et ce, en tenant compte de tous les faits pertinents, notamment des sources et de l'authenticité des renseignements fournis ainsi que du poste en cause."

CURRENT SYSTEM

(Based on 1956 PCO Directive)

Classification System
for
Government Information



* Documents which are "confidential" not in the sense of a security classification as used here, but merely private and personal, should be marked "In Confidence" or "Private and Personal". These designations can be used for instance, on certain letters to provincial governments or to commercial organizations where the contents are for the private information of the addressee and must not be made public but do not need the protection given to a document bearing the security classification "Confidential".

SYSTÈME ACTUEL

(Fondé sur la directive de 1956 du BCP)

Système de classification
des
renseignements gouvernementaux

LA MAJORITÉ DES DOCUMENTS DU GOUVERNEMENT DOIVENT ÊTRE PROTÉGÉS AU MOYEN DU SYSTÈME DE CLASSIFICATION DES RENSEIGNEMENTS GOUVERNEMENTAUX	<u>TRÈS SECRET</u> Dont la divulgation non autorisée pourrait constituer une menace très grave pour le pays.
	<u>SECRET</u> Dont la divulgation non autorisée pourrait porter atteinte à la sécurité nationale, à l'intérêt ou au prestige du pays et favoriserait grandement une puissance étrangère.
	<u>CONFIDENTIEL*</u> Dont la divulgation à des personnes non autorisées porterait atteinte à l'intérêt ou au prestige du pays ou d'une personne et favoriserait une puissance étrangère.
	<u>DIFFUSION RESTREINTE</u> Qu'il ne faut ni publier, ni communiquer à qui que ce soit, sauf pour des besoins officiels, et auxquels aucune autre des trois classifications susmentionnées n'a été attribuée.

- * Les documents jugés "confidentiels", non pas au sens où on l'entend ici où il est question de la classification de sécurité, mais simplement privés et personnels, devraient porter l'inscription "en confidence" ou "privé et personnel". Ces inscriptions pourraient être apposées, par exemple, sur certaines lettres adressées à des gouvernements provinciaux ou des organisations commerciales, dont le contenu est d'un intérêt personnel pour le destinataire et ne doit pas être rendu public, mais qui ne nécessitent pas la protection accordée aux documents portant la cote de sécurité "confidentiel".

THE PROPOSED CLASSIFICATION SYSTEM
FOR

National Interest Information and Material Assets

SELECTED CATEGORIES OF GOVERNMENT INFORMATION - INTERNATIONAL AFFAIRS - FEDERAL/PROVINCIAL AFFAIRS - ECONOMIC INTERESTS - CONFIDENCES OF THE QUEEN'S PRIVY COUNCIL - NATIONAL SECURITY - NATIONAL DEFENCE	TOP SECRET When unauthorized disclosure, destruction, removal, modification or interruption could reasonably be expected to cause exceptionally grave injury to the National Interest of Canada.
	SECRET When unauthorized disclosure, destruction, removal, modification or interruption could reasonably be expected to cause serious injury to the National Interest of Canada.
	CONFIDENTIAL When unauthorized disclosure, destruction, removal, modification or interruption could reasonably be expected to cause injury to the National Interest of Canada.

LE SYSTÈME DE CLASSIFICATION PROPOSÉ
POUR

les renseignements et les biens d'intérêt national

CERTAINES CATÉGORIES DE RENSEIGNEMENTS GOUVERNEMENTAUX - AFFAIRES INTERNATIONALES - AFFAIRES FÉDÉRALES- PROVINCIALES - INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES - RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS DU CONSEIL PRIVÉ DE LA REINE - SÉCURITÉ NATIONALE - DÉFENSE NATIONALE	<u>TRÈS SECRET</u> Dont il serait raisonnable de croire que la divulgation, la destruction, le retrait, la modification ou l'interception sans autorisation porterait un préjudice exceptionnellement grave à l'intérêt national du Canada.
	<u>SECRET</u> Dont il serait raisonnable de croire que la divulgation, la destruction, le retrait, la modification ou l'interception sans autorisation porterait un préjudice grave à l'intérêt national du Canada.
	<u>CONFIDENTIEL</u> Dont il serait raisonnable de croire que la divulgation, la destruction, le retrait, la modification ou l'interception sans autorisation porterait préjudice à l'intérêt du Canada.

A0052940_54-003937

INFORMATION AFFECTING THE NATIONAL INTEREST

The following government information shall be considered for classification in the national interest:

1. FEDERAL-PROVINCIAL AFFAIRS

Information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the conduct by the Government of Canada of federal-provincial affairs, including, without restricting the generality of the foregoing:

- (a) information on federal-provincial consultations or deliberations, and
- (b) information on strategy or tactics adopted or to be adopted by the Government of Canada relating to the conduct of federal-provincial affairs.

2. INTERNATIONAL AFFAIRS, DEFENCE AND NATIONAL SECURITY

Information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs, the defence of Canada or any state allied or associated with Canada or the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities, including, without restricting the generality of the foregoing:

- (a) information relating to military tactics or strategy, or information relating to military exercises or operations undertaken in preparation for hostilities or in connection with the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities;
- (b) information relating to the quantity, characteristics, capabilities or deployment of weapons or other defence equipment or of anything being designed, developed, produced or considered for use as weapons or other defence equipment;
- (c) information relating to the characteristics, capabilities, performance, potential, deployment, functions or role of any defence establishment, of any military force, unit or personnel or of any organization or person responsible for the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities;
- (d) information obtained or prepared for the purpose of intelligence relating to:
 - (i) the defence of Canada or any state allied or associated with Canada, or
 - (ii) the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities;

RENSEIGNEMENTS D'INTÉRÊT NATIONAL

Les renseignements gouvernementaux suivants doivent être classifiés comme étant d'intérêt national:

1. AFFAIRES FÉDÉRO-PROVINCIALES

Renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite par le gouvernement du Canada des affaires fédéro-provinciales, notamment des renseignements sur:

- a) des consultations ou délibérations fédéro-provinciales;
- b) les orientations ou mesures adoptées ou à adopter par le gouvernement du Canada touchant la conduite des affaires fédéro-provinciales.

2. AFFAIRES INTERNATIONALES, DÉFENSE ET SÉCURITÉ NATIONALE

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

- a) des renseignements d'ordre tactique ou stratégique ou des renseignements relatifs aux manœuvres et opérations destinées à la préparation d'hostilités ou entreprises dans le cadre de la détection, de la prévention ou de la répression d'activités hostiles ou subversives;
- b) des renseignements concernant la quantité, les caractéristiques, les capacités ou le déploiement des armes ou des matériels de défense, ou de tout ce qui en est conçu, mis au point, produit ou prévu à ces fins;
- c) des renseignements concernant les caractéristiques, les capacités, le rendement, le potentiel, le déploiement, les fonctions ou le rôle des établissements de défense, des forces, unités ou personnels militaires ou des personnes ou organisations chargées de la détection, de la prévention ou de la répression d'activités hostiles ou subversives;
- d) des éléments d'information recueillis ou préparés aux fins du renseignement relatif à:
 - i) la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada,
 - ii) la détection, la prévention ou la répression d'activités hostiles ou subversives;
- e) des éléments d'information recueillis ou préparés aux fins du renseignement relatif aux États étrangers, aux organisations internationales d'États ou aux citoyens étrangers et utilisés par le gouvernement du Canada dans le cadre de délibérations ou de consultations ou dans la conduite des affaires internationales;

- 57 -

- (e) information obtained or prepared for the purpose of intelligence respecting foreign states, international organizations of states or citizens of foreign states used by the Government of Canada in the process of deliberation and consultation or in the conduct of international affairs;
- (f) information on methods of, and scientific or technical equipment for collecting, assessing or handling information referred to in 2(d) or (e) above and information on sources of such information;
- (g) information on the positions adopted or to be adopted by the Government of Canada, governments of foreign states or international organizations of states for the purpose of present or future international negotiations;
- (h) diplomatic correspondence exchanged with foreign states or international organizations of states or official correspondence exchanged with Canadian diplomatic missions or consular posts abroad; and
- (j) information relating to the communications or cryptographic systems of Canada or foreign states used:
 - (i) for the conduct or international affairs,
 - (ii) for the defence of Canada or any state allied or associated with Canada, or
 - (iii) in relation to the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities.

3. THREATS TO THE SECURITY OF CANADA

Information that was obtained or prepared by any government institution, or part of a government institution, that is an investigative body, specified in the regulations under the Privacy Act, in the course of lawful investigations pertaining to activities suspected of constituting threats to the security of Canada within the meaning of the Canadian Security Intelligence Service Act.

4. ECONOMIC INTERESTS OF CANADA

Information which relates to:

- (a) trade secrets or financial, commercial, scientific or technical information that belongs to the Government of Canada or a government

A0052940_57-003940

- f) des renseignements concernant les méthodes et le matériel technique ou scientifique de collecte, d'analyse ou de traitement des éléments d'information visés aux alinéas d) et e), ainsi que des renseignements concernant leurs sources;
- g) des renseignements concernant les positions adoptées ou envisagées, dans le cadre de négociations internationales présentes ou futures, par le gouvernement du Canada, les gouvernements d'États étrangers ou les organisations internationales d'États;
- h) des renseignements contenus dans la correspondance diplomatique échangée avec des États étrangers ou des organisations internationales d'États, ou dans la correspondance officielle échangée avec des missions diplomatiques ou des postes consulaires canadiens;
- j) des renseignements relatifs à ceux des réseaux de communications et des procédés de cryptographie du Canada ou d'États étrangers qui sont utilisés dans les buts suivants:
 - i) la conduite des affaires internationales,
 - ii) la défense du Canada ou d'États aliés ou associés avec le Canada,
 - iii) la détection, la prévention ou la répression d'activités hostiles ou subversives.

3. MENACES ENVERS LA SÉCURITÉ DU CANADA

Renseignements obtenus ou préparés par une institution fédérale, ou par une subdivision d'une institution, qui constitue un organisme d'enquête déterminé par règlement, au cours d'enquêtes conformes à la Loi sur la protection des renseignements personnels et portant sur des activités soupçonnées de constituer des menaces envers la sécurité du Canada au sens de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité.

4. INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES DU CANADA

Renseignements portant sur:

- a) des secrets industriels ou des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques appartenant au gouvernement du Canada ou à une institution fédérale et ayant une valeur importante ou pouvant vraisemblablement en avoir une;
- b) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter un préjudice appréciable aux intérêts financiers du gouvernement du Canada ou à sa capacité de gérer l'économie du pays. Ces renseignements peuvent notamment porter sur:
 - (i) la monnaie canadienne, son monnayage ou son pouvoir libératoire,
 - (ii) les projets de changement du taux d'intérêt bancaire ou du taux d'emprunt du gouvernement,
 - (iii) les projets de changement des taux tarifaires, des taxes, impôts ou droits ou des autres sources de revenu,

- 59 -

institution and has substantial value or is reasonably likely to have substantial value; or

- (b) information the disclosure of which could reasonably be expected to be materially injurious to the financial interests of the Government of Canada or the ability of the Government of Canada to manage the economy of Canada including, without restricting the generality of the foregoing, any such information relating to:
 - (i) the currency, coinage or legal tender of Canada,
 - (ii) a contemplated change in the rate of bank interest or in government borrowing,
 - (iii) a contemplated change in tariff rates, taxes, duties or any other revenue source,
 - (iv) a contemplated change in the conditions of operation of financial institutions,
 - (v) a contemplated sale or purchase of securities or of foreign or Canadian currency, or
 - (vi) a contemplated sale or acquisition of land or property.

5. MEMORANDA TO CABINET, DISCUSSION PAPERS AND OTHER CABINET DOCUMENTS

Information that falls within any of the following classes:

- (a) memoranda the purpose of which is to present proposals or recommendations to Council;
- (b) discussion papers the purpose of which is to present background explanations, analyses or problems or policy options to Council for consideration by Council in making decisions;
- (c) agendas of Council or records recording deliberations or decisions of Council;
- (d) records used for or reflecting communications or discussions between Ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy;
- (e) records the purpose of which is to brief Ministers of the Crown in relation to matters that are before, or are proposed to be brought

- (iv) les projets de changement dans le mode de fonctionnement des institutions financières,
- (v) les projets de vente ou d'achat de valeurs mobilières ou de devises canadiennes ou étrangères,
- (vi) les projets de vente ou d'acquisition de terrains ou autres biens.

5. MÉMOIRES AU CABINET, DOCUMENTS DE TRAVAIL ET AUTRES DOCUMENTS DU CABINET

Les renseignements qui appartiennent à l'une ou l'autre des classes suivantes:

- a) notes destinées à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil;
- b) documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil,
- c) ordres du jour du Conseil ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions;
- d) documents employés en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres de la Couronne sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;
- e) documents d'information à l'usage des ministres de la Couronne sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil ou sur des questions qui font l'objet des communications ou discussions visées à l'alinéa b);
- f) avant-projets de loi

6. DOCUMENTS CONTENANT DES RENSEIGNEMENTS SUR LES DÉLIBÉRATIONS DU CABINET

Les renseignements sur la teneur des documents appartenant à l'une des classes de documents énoncées au paragraphe 5.

7. AVIS AU GOUVERNEMENT

Les renseignements, visés aux paragraphes 1 à 6, qui appartiennent à l'une ou l'autre des classes suivantes:

- a) des avis ou recommandations élaborés par ou pour une institution fédérale ou un ministre de la Couronne;
- b) des comptes rendus de consultations ou délibérations où sont concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale, un ministre de la Couronne ou le personnel de celui-ci;
- c) des projets préparés ou des renseignements portant sur des positions envisagées dans le cadre de négociations menées ou à mener par le gouvernement du Canada ou en son nom, ainsi que des renseignements portant sur les considérations qui y sont liées;
- d) des projets relatifs à la gestion du personnel ou à l'administration d'une institution fédérale et qui n'ont pas encore été mis en oeuvre.

A0052940_60-003943

- 61 -

before, Council or that are the subject of communications or discussions referred to in 5(b) above; or

(f) draft legislation.

6. RECORDS CONTAINING INFORMATION ABOUT CABINET DELIBERATIONS

Information about the contents of any record within a class of records referred to in 5 above.

7. ADVICE TO GOVERNMENT

Information, relating to the contents of 1 to 6 above, that falls within any of the following classes:

- (a) advice or recommendations developed by or for a government institution or a Minister of the Crown;
- (b) an account of consultations or deliberations involving officials or employees of a government institution, a Minister of the Crown or the staff of a Minister of the Crown;
- (c) positions or plans developed for the purpose of negotiations carried on or to be carried on by or on behalf of, the Government of Canada and considerations relating thereto; or
- (d) plans relating to the management of personnel or the administration of a government institution that have not yet been put into operation.