



EXTERNAL REVIEW OF THE CANADIAN FORCES SPECIAL INVESTIGATION UNIT

Report

The Honourable René J. Marin
August, 1990

A0143120_1-003901

... the criminal and Service offence tail has begun to wag the security dog.

-- from the Report.

... the line between security and administrative concerns is easily blurred.

-- from the Report.

... DND requires a capacity to conduct security and administrative/criminal investigations.

-- from the Report.

Over the years through force reductions the SIU investigators became double-hatted conducting both serious criminal investigations and background investigations. As the number of C INT C [Canadian Intelligence Corps] men who still had an investigative background diminished, the SIU became more and more entirely manned by Military Policemen.

-- a senior Canadian Forces member

... Investigators coming from general investigation (MP) duties are prone to using (police) interrogation techniques in the conduct of security enquiries rather than interviewing techniques. [emphasis added]

Anonymous

Sexual orientation is a matter that may, in some circumstances, be a cause for concern in assessing a security risk. This will be particularly true when a person's sexual orientation and activities lead to a breach of security.

-- from the Report.

I welcomed and listened to arguments presented by officers with respect to the merits of the present 'double-hatted' arrangement. However, neither my advisers nor I have been persuaded that the concerns they raised justify maintaining the status quo.

-- from the Report.

... homosexuality by itself is not proof of unreliability or a bar to obtaining a security clearance.

-- from the Report.

A0143120_2-003902

Although each review ... had a somewhat different focus, they all drew attention either directly or indirectly to deficiencies of control and review.
-- from the Report.

... more can be done to persuade officers to use the security clearance process with discretion and sensitivity.
-- a senior Canadian Forces officer

... only persons whose trustworthiness and, if necessary, loyalty have been established are granted access to designated or classified information and assets through employment, assignment or contract.
Treasury Board screening standards

... Prime Minister Thatcher announced on December 8, 1988, that the United Kingdom would not use the polygraph in security screening. She cited a study commissioned by her Government, which found "that the polygraph is probably incapable of achieving a high level of accuracy and reliability when used for screening purposes and, moreover, that individuals trained in the use of counter measures would have a good chance of escaping detection".

Security Intelligence Review Committee
1988-89 Annual Report

First, "reorganize SIU to cut down on management overhead" so as to "put more investigators on the street".
-- from the Report.

Recognizing that SIU investigations are seldom scrutinized in a court of law or in any other public forum, there must be a proper balance between security and individual rights.
-- from the Report.

Several people have reminded me of the exigencies of war: I accept that fact, but also realize that in the event of a total conflict, the provisions required for effective command can be made available at the stroke of a pen.
-- from the Report.

It is trite to say that among the principles of fundamental justice reside the rights to fair procedures and a fair hearing.

Duncan v. Canada (1990), 55 C.C.C. (3d) 29,
at 36, as per Muldoon J.

A0143120_3-003903

**External Review of the Canadian Forces
Special Investigation Unit**

Report

August, 1990

A0143120_4-003904



*External Review of the Canadian Forces
Special Investigation Unit
Examen externe de l'Unité des enquêtes spéciales
des Forces canadiennes*

August 10, 1990

*Mr. Robert R. Fowler
Deputy Minister*

*Gen. A.J.G.D. de Chastelain, CMM, CD
Chief of the Defence Staff*

*National Defence Headquarters
101 Colonel By Drive
Ottawa, Ontario*

Sirs:

Pursuant to your Directive dated April 25, 1990, as amended on June 5, 1990, I hereby transmit my Report on the External Review of the Canadian Forces Special Investigation Unit.

The time allowed to complete the Review was limited and accordingly in some cases I have not been able to analyze in sufficient depth some of the issues brought to my attention. I am confident, however, that the Report forms the basis for discussion, change and implementation.

My advisers have suggested, and I subscribe to their view, that we be invited one year hence to review the progress made as a result of the investigation and to make final recommendations in light of the discussions which will inevitably follow from my Report. I would therefore welcome being apprised of the input from the field within the next few months.

I acknowledge that as a result of the Review many changes have been made to the area examined during the course of the Review; I praise those who, having participated in the debate, felt that corrective measures could be applied without awaiting my recommendations. If I have failed to recognize such changes in my Report, it is solely because I wanted to ensure that what was begun will continue.

It has been an honour and a pleasure to have worked in association with dynamic, imaginative and hardworking advisers and staff, both within and outside National Defence.

Respectfully yours,

Honourable René J. Marin

Chairman/Président

A0143120_5-003905

Chairman

The Honourable René J. Marin, OMM, OStJ, CD, QC, LL.D.
Chairman, RCMP External Review Committee

Advisers

- . Deputy Chief Robert M. Claney
Edmonton Police Service
- . Chief Superintendent Don L. Coates
Royal Canadian Mounted Police
- . Agnes Schryer
Group Chief, Security
Treasury Board Canada
- . Staff Inspector Richard St. Pierre
Ottawa Police Force

Special Advisers to the Chairman

- . George L. McCully, Assistant Commissioner (Ret'd), RCMP
Formerly Assistant Commissioner of Training, RCMP
- . Stéphane G. Marinier
Student at law

Executive Assistant

- . LCol Paul Corbeil, CD and LCol Roger Beauregard MBE, CD

Research Staff

- . Dr. Clifford D. Shearing, Professor
Centre of Criminology
University of Toronto
- . Torsten H. Strom
Student at law
Bar Admission Course (Ottawa)
- . Julia Powditch
Research Assistant

CONTENTS

Glossary of Acronyms and Abbreviations.....	v
Chapter 1: Summary and Recommendations.....	1
Chapter 2: Introduction.....	12
2.1 Establishment of the Review.....	12
2.2 Previous Examinations of the Special Investigation Unit	12
2.3 Mandate of the Review.....	13
2.4 Reporting Requirements.....	14
2.5 Advisers to the Review.....	14
2.6 Special Advisers to the Chairman.....	17
2.7 Academic Advice.....	18
2.8 Support Personnel.....	19
2.9 Advisors' Assignments.....	19
2.10 External Input.....	20
2.11 Security Intelligence Review Committee.....	21
2.12 Special Investigation Unit/Directorate of Security Clearances Assistance.....	22
2.13 Working Plan.....	23
2.14 Caveat.....	24
2.15 Outline of Report.....	25

Chapter 3: The Special Investigation Unit and the Security Clearance

Review Board: An Overview	26
3.1 Organization and Complement.....	26
3.2 Security Clearance Investigations.....	27
3.3 Security Clearance Decision-Making	28
3.4 Security Clearance Review Board Decisions.....	31
3.5 Security Intelligence Review Committee.....	32
 Chapter 4: Results of Previous Inquiries	33
 Chapter 5: The Mandate of the Special Investigation Unit	41
5.1 Introduction.....	41
5.2 History.....	42
5.3 The Special Investigation Unit's Role.....	43
5.4 Commentary on the Special Investigation Unit's Role.....	46
5.4.1 Criminal and Service Investigations.....	46
5.4.2 An Enhanced Security Focus.....	50
5.4.3 Criminal and Service Responses.....	53
5.4.4 Security Dimensions of Criminal and Service Cases.....	54
5.4.5 Specialized Criminal and Service Offence Investigations.....	55
5.4.6 Sexual Orientation.....	56

Chapter 6: Control and Review	58
6.1 Introduction.....	58
6.2 Present Structure	58
6.3 Commentary on Control and Review.....	59
 Chapter 7: The Security Clearance Process	64
7.1 Introduction.....	64
7.2 Reliability Screening.....	65
7.3 Investigations.....	67
7.3.1 Polygraph Examinations.....	69
7.3.2 Technical Aids	72
7.3.3 Information Processing and File Management.....	73
7.3.4 Positive Vetting	75
7.3.5 Special Investigation Unit Resource Requirements.....	76
7.3.6 The Legality and Propriety of Investigations	77
7.4 The Special Investigation Unit and the Directorate of Security Clearances.....	80
7.5 Security Clearance Review Board	82
 Chapter 8: Selection, Training and Retention	86
8.1 Introduction.....	86
8.2 Selection – MP Occupation	86
8.3 Training – MP Occupation	87

8.4	Selection - Special Investigation Unit	88
8.5	Training - Special Investigation Unit	90
8.6	Retention - Special Investigation Unit	92

APPENDIX A	Biographical notes on the Chairman of the Review
APPENDIX B	The Mandate
APPENDIX C	Commands, Detachments, Units and Other Organizations Visited
APPENDIX D	Organizational Charts of the Security Branch

GLOSSARY OF ACRONYMS AND ABBREVIATIONS

ASORB:	Annual Security Operations Review Board
CDS:	Chief of the Defence Staff
CF:	Canadian Forces
CFSIS:	Canadian Forces School of Intelligence and Security
CFSPDB:	Canadian Forces Service Prison and Detention Barracks
CFTS:	Canadian Forces Training System
CI:	Counter-Intelligence
C INT C:	Canadian Intelligence Corps
CIS:	Chief of Intelligence and Security
CO SIU:	Commanding Officer, Special Investigation Unit
CRS:	Chief of Review Services
CSIS:	Canadian Security Intelligence Service
CTS:	Course Training Standard
DCDS:	Deputy Chief of the Defence Staff
DCS:	Director of Civilian Services
DG Secur:	Director General of Security
DM:	Deputy Minister (of National Defence)
DND:	Department of National Defence
DSC:	Director of Security Clearances
DSC 2:	Chief of Staff/Section Head, Directorate of Security Clearances
FI:	Field Investigation

GI:	General Investigation
JAG:	Judge Advocate General
LCol:	Lieutenant-Colonel
MP:	Military Police
MSGD:	Military Security Guard Unit
NCM:	Non-Commissioned Member
OCI:	Office of Collateral Interest
OPI:	Office of Principal Interest
NDHQ:	National Defence Headquarters
PSO:	Personnel Selection Officer
QL:	Qualification Level
RCMP:	Royal Canadian Mounted Police
SCRB:	Security Clearance Review Board
SIRC:	Security Intelligence Review Board
SIU:	Special Investigation Unit
VCDS:	Vice Chief of the Defence Staff

Chapter 1

Summary and Recommendations¹

I have been asked to report on the Department of National Defence's (DND) Special Investigation Unit (SIU) and its Security Clearance Review Board (SCRB).² In considering the criticisms that have been voiced with respect to the SIU, SCRB and the security screening process, as well as the problems I have identified, I have been led to the conclusion that they ultimately stem from the way in which security, criminal and Service investigations have been combined within the mandate of the SIU, and from the attention the SIU's present mandate accords to sexual orientation. My recommendations to relieve the SIU of its criminal and Service investigation responsibilities, and to remove any specific reference to sexual orientation from its mandate, are my two most critical suggestions since they set the stage for all my other proposals.

In deciding to limit the SIU's role in this way, I am cognizant of the administrative problems this change will create. However, I believe they simply must be faced if the ongoing problems that have created difficulties for the SIU and SCRB are to be resolved. I have, in the course of my Report, turned my attention on several

¹ The External Review of the Special Investigation Unit of the Department of National Defence will be referred to herein as the Review.

² The abbreviations used in this report are listed in the glossary.

occasions to these administrative problems, and have made recommendations that will address them. I recognize, however, that these proposals alone will not suffice. I am confident, nonetheless, that these problems can be, and will be, satisfactorily resolved by Canadian Forces (CF) career managers.

In considering the SCRB, I have concluded that it has fallen short of achieving two important objectives. I ascribe no blame for these shortcomings; its mandate was never clearly defined. In the end result, it neither adequately protects persons whose security clearance is under review, nor does it provide the Deputy Minister of National Defence (DM) or the Chief of the Defence Staff (CDS) with the advice and assurances they require in exercising their responsibilities. I have made recommendations with respect to the mandate of the SCRB, its composition, and its mode of operation which will remedy these difficulties.

The full list of my recommendations is as follows.

RECOMMENDATION 1

The SIU's mandate should be revised so as to limit its focus to security matters.

RECOMMENDATION 2

The Special Investigation Unit should be renamed the Security Investigation Unit

RECOMMENDATION 3

The SIU security investigations should have as their explicit objective: the identification of security risks; the assessment of the extent of damage that has resulted, or could result, from breaches of security; and, the preparation of recommendations with respect to preventive steps that should be taken.

RECOMMENDATION 4

The SIU should be assigned an inspection function and provided with the requisite resources including the incorporation of the Technical Security Inspection Team within the SIU.

RECOMMENDATION 5

The SIU and the reviewer analysts currently located within the Directorate of Security Clearances should be integrated into one unit.

RECOMMENDATION 6

Establish a system that will permit information about criminal and Service offences uncovered during the course of an SIU investigation to be formally passed to the appropriate authorities.

RECOMMENDATION 7

Establish a system to enable analysts to review criminal investigations with a view to identifying possible security implications and instituting the proper follow-up action.

RECOMMENDATION 8

Establish a system for enhanced resource-sharing and cross-jurisdictional co-operation between Military Police detachments.

RECOMMENDATION 9

Remove specific references to homosexuality and abnormal sex from the SIU's mandate.

RECOMMENDATION 10

The SIU should continue to operate as a Unit independent of operational commands.

RECOMMENDATION 11

The SIU should be responsible to the Vice Chief of the Defence Staff, through the Director General of Security and the Chief of Intelligence and Security.

RECOMMENDATION 12

Responsibility for security clearance decisions should remain with the Director of Security Clearances and the SCRB.

RECOMMENDATION 13

Responsibility for tasking the SIU to undertake security investigations should rest with the Director General of Security, who should be permitted to task the SIU either on his own initiative or in response to a request.

RECOMMENDATION 14

The command structure through which the SIU and the Director of Security Clearances report should be reorganized so as to ensure that they are represented by an officer of General rank.

RECOMMENDATION 15

Institute regular audits of the SIU as well as the decision-making processes that arise as a result of its investigations and inspections.

RECOMMENDATION 16

Develop clear standards with respect to the SIU investigations and related decisions; these standards should be developed in conjunction with other investigative bodies.

RECOMMENDATION 17

Examine the possibility of undertaking more rigorous reliability screenings prior to tasking the SIU with a security clearance investigation.

RECOMMENDATION 18

Institute, as part of the regular management education process, specific instruction on the importance of both avoiding the inappropriate escalation of security classifications and of distinguishing between administrative and security questions.

RECOMMENDATION 19

Ensure that the SIU's use of polygraph examinations in security investigations is consistent with Government policy.

RECOMMENDATION 20

Monitor the acquisition and use of technical aids by the SIU investigators as part of the regular audit process recommended.

RECOMMENDATION 21

Establish investigative standards that will eliminate unnecessary duplication in the investigative process and provide for clearer tasking guidelines.

RECOMMENDATION 22

Expand the use of electronic data storage and communications mechanisms for security investigations.

RECOMMENDATION 23

Unless there is a compelling reason for not doing so, information collected in the course of security investigations should be disposed of when a person's employment with the DND/CF is terminated. Retention should be in accordance with the regulations enacted pursuant to the National Archives Act.³

RECOMMENDATION 24

Consider introducing "positive vetting" into the security clearance investigative process.

RECOMMENDATION 25

Employ civilian investigators within the SIU as part of its investigative complement.

RECOMMENDATION 26

Establish guidelines that clearly set out the responsibility of the SIU investigators, and their tasking authorities, to inform persons who are

³ R.S.C. 1985 (3d Supp.), c. 1.

being investigated of their legal status and rights.

RECOMMENDATION 27

Where non-compliance with subsection 5(2) of the Privacy Act⁴ is sought and subjects are not advised, these exceptions must be fully documented.

RECOMMENDATION 28

Investigations should not be extended beyond the primary tasking without a written security risk assessment that can be audited.

RECOMMENDATION 29

Redefine the Directorate of Security Clearances as a policy centre for security clearances and as a secretariat to the SCRB.

RECOMMENDATION 30

In cases where security clearances are being reviewed, the Director of Security Clearances should be required, whenever possible, to provide the SIU with taskings that direct their attention to specific doubts that require resolution.

⁴ R.S.C. 1985, c. P-21.

RECOMMENDATION 31

Restructure the SCRB so as to include two independent persons, appointed by CDS/DM, as Board members.

RECOMMENDATION 32

Do not permit DND/CF appointees to the SCRB to delegate their responsibility.

RECOMMENDATION 33

Define the SCRB's responsibilities to make it clear that it is (a) an advisory body responsible for ensuring that all the elements of the case are fully considered before a clearance is denied, revoked or downgraded and (b) a review authority that should comment on the extent to which the cases have been dealt with in a manner consistent with Government policy.

RECOMMENDATION 34

Persons whose cases are to appear before the SCRB must be provided with a case synopsis that lays out the case against granting, revoking or downgrading a clearance; this should be done at least 30 days before the Board hearing. The persons whose cases are referred should be informed of their rights with respect to access to information.

RECOMMENDATION 35

Persons whose security status is under review by the SCRB should be permitted to make written representations to the Board and be informed of that right.

RECOMMENDATION 36

The SCRB may permit persons whose security status is under review to appear before the Board, with or without assistance.

RECOMMENDATION 37

Develop job-related criteria for SIU duties and facilitate selection from all available sources within and outside of the CF.

RECOMMENDATION 38

Develop an appropriate screening process for the SIU candidates.

RECOMMENDATION 39

Conduct a comprehensive needs analysis to determine training requirements in support of the revised SIU mandate, and develop an appropriate training package.

RECOMMENDATION 40

The personnel ramifications of recommendations contained in this Report

should be examined in detail, and the findings incorporated in the implementation feasibility study.

RECOMMENDATION 41

Develop specialist rates of pay for the proposed Security Investigation Unit personnel.

Chapter 2

Introduction

2.1 Establishment of the Review

On April 23, 1990, the Chief of the Defence Staff of the Canadian Forces and the Deputy Minister of National Defence appointed me as Chairman of an External Review of the Special Investigation Unit of the Department of National Defence.

2.2 Previous Examinations of the Special Investigation Unit

In 1980, the Vice Chief of the Defence Staff (VCDS) established the Annual Security Operations Review Board (ASORB) to "conduct an 'audit' of the operations of departmental security functions". This audit included an examination of the the SIU. The VCDS decided after receiving ASORB's report that, as only minor deficiencies were found by the latter and because these had all been satisfactorily corrected, the probable results of another review in 1982 would not justify the expense and effort required.

There have been two further reviews of security activities within

2.15 Outline of Report

I begin my analysis with an overview of the SIU and the SCRB. This is intended to introduce the reader to the terrain covered in this Report, and to provide a context for the analysis to follow. Chapter 4 develops this contextual analysis even further by reviewing the results of previous studies of the SIU and the security screening program.

I turn from description to prescription in chapter 5, where I consider the mandate of the SIU and propose modifications. This discussion of mandate leads me to issues of control and review which I consider in chapter 6.

In chapter 7, I turn to the security screening process specifically, and make recommendations that relate both to its components and their interrelationships. It is here that I consider the SCRB and its relationship to both the SIU and the DSC.

Finally, in chapter 8, I examine the selection, training and retention of the SIU investigators in light both of the adequacy of existing arrangements and the changes I have proposed in the foregoing chapters.

Chapter 3

The Special Investigation Unit and the Security Review Board: An Overview

3.1 Organization and Complement

In February of 1968, the unification of the Royal Canadian Navy, the Canadian Army and the Royal Canadian Air Force led to the creation of a unified Security Branch. Within that Branch, the special investigation elements of the Forces were combined into the SIU. Today, the SIU is a unit of the CF responsible for undertaking investigations in support of the DND/CF Security Clearance Program and other investigations tasked to it. In addition, it provides investigative support to the MP. It is a line Unit, under the command of a Lieutenant-Colonel who reports to the DG Secur, a Colonel. Although the CO SIU is formally responsible to the VCDS, functional or day-to-day control appears to be exercised by the VCDS through the DG Secur. This is illustrated by the organizational charts found in **Appendix D**.

There are seven SIU detachments which are deployed regionally and in Europe. The complement of the SIU includes 22 Officers, 171 Non-Commissioned Members (NCM) and 26 civilians. This total of 219

is slightly below the SIU's authorized establishment of 225. Each SIU detachment is commanded by an officer of the rank of Major. There are 25 sections within the detachments. Sections vary in size from two to 23, and are normally under the authority of a NCM. In addition to their investigative function, the Ottawa and European detachments are occasionally tasked to perform close personal protection assignments for visiting foreign high-ranking personnel.

3.2 Security Clearance Investigations

Security clearances for the CF and the DND are handled by the Directorate of Security Clearances. Its Commanding Officer, a Lieutenant-Colonel, is the Director of Security Clearances (DSC). In 1989, 27,160 security clearances were processed by the Directorate. These resulted in 6,024 Field Investigations (FI) done in support of security clearances being tasked to the SIU by the DSC. FIs are done when the clearance level sought is Level 3 (Top Secret) or for Special Access. FIs generally are not done for applications involving Level 1 or Level 2 clearances. The SIU had completed 4,325 of its 6,024 FIs by the end of 1989.

In addition to its FIs, the SIU was tasked with 69 criminal and Service investigations, and 12 Extraneous Records Checks. The latter

are done at the request of municipal, provincial or federal police forces. The SIU provides information on DND personnel, both service and civilian, through this procedure as a reciprocal arrangement with the civilian law enforcement agencies. These Extraneous Records Checks are a mere confirmation that a person has served in the CF.

The SIU also completed 275 polygraph examinations in 1989. Security-related matters accounted for 128 examinations, of which 67 were done as part of the security clearance procedure with the remainder having to do with either criminal investigations or administrative matters. Regarding the examinations done in support of criminal investigations, theft-related investigations alone accounted for 68. The examinations were tasked by a variety of bodies, including Commands. Four examinations were conducted for non-DND agencies in 1989; one for the Harbour Police in Halifax, and three for the Gloucester Police Department in Ontario.

3.3 Security Clearance Decision-Making

The results of security clearance FIs are forwarded to the DSC, where the investigative files are analyzed. If a decision is made to grant a clearance at the level requested, approval is given by the DSC. If the DSC is not satisfied that a clearance at the level requested should be

granted, the file receives further scrutiny. This scrutiny involves a Fact-Finding Investigation which includes interviews with persons identified by the analysts as likely to be able to shed further light on the issues in doubt.

The applicant may be interviewed by an SIU investigator in a Follow-Up Subject Interview and is given the opportunity to respond to the perceived adverse information. If the additional inquiries do not resolve the issues to the DSC's satisfaction, the DSC initiates a Security Clearance Interview which is conducted by the Commander to whom the applicant normally reports. This interview is intended to give the applicant an opportunity to clarify or refute information alleged to be contained within the file that has given rise to doubt about the granting of a security clearance. If it is decided to put the matter before the SCRB, the DSC then prepares a case summary which is circulated to each member of the Board. In addition, Board members are given access to the file compiled by the Directorate. The subject is not given access to the case summary.

The SCRB is convened on an ad hoc basis under the authority of the CIS, who is responsible to the DM (for civilian employees) and the CDS (for CF personnel) for the operation of DND's security clearance program. The CIS sits a Chair or delegates that responsibility to the DG

Secur. The Board must include representatives from the Director Personnel Career Officers, the Director Personnel Career Other Ranks, the Director Personnel Legal Services, the Director Civilian Services (if the applicant is a civilian) and a senior security officer nominated by the DG Secur. Where the applicant is a civilian, the Associate Assistant Deputy Minister of Personnel is provided with an opportunity to sit as the Co-Chair. The DSC is present as an adviser to the Board, but does not have a vote. A Board member must hold the rank of Major or, if a civilian employee, be a Section Head. Where an applicant is a senior officer or a civilian of equivalent status, Board members must hold the rank of Lieutenant-Colonel or be a civilian Director. The Chief of Staff/Section Head (DSC 2) of the Directorate of Security Clearances is secretary to the Board, but does not have a vote. The Chair may request the attendance of specialists to advise the Board.

The Board must provide reasons for recommending the denial, revocation or downgrading of a security clearance. If the Board believes that an applicant should be denied a clearance or should have his/her security clearance revoked or downgraded, it recommends this course of action to the CDS (in the case of a member of the CF) or the DM (in the case of a civilian), who are ultimately responsible for denying, revoking or downgrading security clearances.

In the case of a civilian, a request for a review may be made to SIRC within 30 days of receiving the DM's decision. If the applicant is a member of the CF and the denial will have adverse career implications, the Chief of Personnel, Careers and Senior Appointments must advise the applicant within 10 days, through that person's unit, of the career ramifications of the decision, and of the right to a review by SIRC.

3.4 Security Clearance Review Board Decisions

Between 1981 and 1986, the number of cases heard annually by the Board dropped from 776 to 21. In 1988, the SCRB handled 12 cases. Eleven cases resulted in recommendations for denying, revoking or downgrading the security clearance level. In addition to these twelve cases, six cases were sent directly to the CDS, bypassing the SCRB, as a result of unverifiable personal history information. These occur when information provided by the security clearance applicant cannot be corroborated through other sources.

In 1989, the SCRB met seven times and considered 28 cases, with 25 resulting in a recommendation for denying, revoking or downgrading the security clearance level.

3.5 Security Intelligence Review Committee

The 17 adverse recommendations in 1988 led to five reviews by SIRC, with four cases being resolved against the applicant and one case still being reviewed at the end of 1989.

The 25 adverse recommendations in 1989 have led to nine requests for reviews by SIRC. The SIRC dismissed two as being outside its jurisdiction. The other seven are currently under review.

Chapter 5

The Mandate of the Special Investigation Unit

5.1 Introduction

My inquiries have identified a number of concerns that raise questions, both directly and indirectly, about the mandate of the SIU. The issues brought to my attention include the following:

1. The SIU mandate, as it is presently formulated, does not adequately distinguish between administrative matters, such as employee reliability and suitability, on the one hand and security on the other. This invites potential abuse of the security process such as the use of a security clearance review as a tacit disciplinary measure.
2. The combination of criminal and security investigations with their other responsibilities establishes a mandate that places the SIU investigators in a position where they are expected to pursue objectives that require very different investigative skills.

3. DND policy with respect to homosexuality and abnormal sex, and the associate requirement that the SIU investigate allegations of homosexuality, places it at the centre of a struggle over the appropriate response to sexual orientation taking place both within Canadian society generally, and within DND.

4. The SIU is tasked with more security clearance field investigations than it can undertake. As a consequence, it is unable to give adequate attention to all parts of its mandate; for example, to all its counter-intelligence responsibilities.

5. The mundane character of many of the security clearance checks that the SIU is required to undertake may create morale problems among the investigators.

6. The more complex cases the SIU must undertake requires skilled investigators which the SIU finds difficult to attract and keep, given the rewards available to them within DND's promotion system and the morale problems noted above.

5.2 History

Prior to the unification of the CF, each Service had its own special investigative capacity, and they were organized to deal with criminal, Service and security investigations in different ways. While the Royal Canadian Air Force combined all three types of investigations into single units, the other two Services tended to

segregate them. This policy of segregation was adopted by the CF after unification, when the investigative functions were established in a Security Branch, and a separate SIU which responded to Service and criminal offences.

In the years since unification, as the CF sought to respond to budgetary constraints, the MP took over more and more of the routine Service and criminal investigations, leaving the SIU to respond, at the request of base commanders, to more serious and difficult criminal and Service cases. In addition, the SIU was given responsibility for the security investigations that had previously been undertaken by the Security Branch. Thus, the SIU became, in the words of one DND official, a "double-hatted" unit.

5.3 The Special Investigation Unit's Role

The role of the SIU is a product of its formal responsibilities, the de facto interpretation given these by the demands placed upon it through taskings it receives, and the corporate culture that shapes the SIU's response to them.

The SIU's formal role and responsibilities are set out in the Canadian Forces Administrative Order 22-3 (CFAO 22-3) as follows:

...

ROLE

4. The role of the SIU is to effect preventive and detective security and counter-intelligence measures and to conduct special investigations

into criminal and Service offences affecting the Department of National Defence (DND) and the CF.

RESPONSIBILITIES

5. To the extent consistent in law, the CO SIU is responsible for:
 - a. implementing counter-intelligence preventative measures through --
 - (1) field investigations in support of the DND Personnel Security Clearance Program, and
 - (2) screening and vetting of foreign civilian employees in overseas theatres;
 - b. effecting counter-intelligence detective measures through --
 - (1) investigation of security breaches in DND as directed by Director General Security (DG Secur) or in response to requests by commanders,
 - (2) security-related inquiries as directed by DG Secur,
 - (3) investigation of incidents affecting DND in which sabotage, espionage, subversion or terrorism are known or suspected, and
 - (4) the conduct of police, counter-intelligence and security liaison programs and associated operations as directed by DG Secur;
 - c. investigating acts of homosexuality by members of the CF;
 - d. investigating acts of homosexuality by civilian employees where there are or may be security implications and only at the direction of DG Secur;
 - e. investigating acts of sexual abnormality where there are or may be security implications;
 - f. conducting or supporting investigations into criminal and Service offences and other matters affecting DND, as directed by DG Secur or in response to requests by commanders;
 - g. conducting liaison on behalf of DND and in support of the SIU role;
 - h. providing polygraph services within DND; and
 - i. any other investigative activity as directed by the VCDS/Chief Intelligence and Security (CIS)/DG Secur in support of DND or CF operating programs.
6. SIU may be tasked by the VCDS to provide close protection services to personnel deemed by the CDS or VCDS to require such protection. Such tasking shall be through DG Secur.

SPECIFICALLY ASSIGNED INVESTIGATIONS

7. SIU assistance shall be requested by a commander to investigate known, suspected or attempted:
 - a. acts of subversion, espionage, sabotage or terrorism;
 - b. acts of arson or wilful damage affecting the operational effectiveness of a DND base, station, unit or establishment;
 - c. theft of identification or pass material;
 - d. theft of automated data processing equipment, programs or services where there are or may be security implications;
 - e. compromise or loss of classified information while stored, processed or transmitted in electromagnetic form;
 - f. suicide by a person subject to the Code of Service Discipline or a civilian employee of DND when either is subject of a Level 3 security clearance to determine motive;
 - g. suicide by a person subject to the Code of Service Discipline or a civilian employee of DND when security implications are present or suspected in either case to determine motive; and
 - h. unauthorized drug use by persons subject to the Code of Service Discipline when the subject holds a Level 3 security clearance or when security implications are present or suspected.

8. When there is not a clear requirement for SIU service, the requesting authority may consult with the SIU prior to initiating an investigation. This consultation with SIU is for the purpose of ensuring that any necessary coordination of investigation effort has been completed.

...

PROHIBITIONS -- GENERAL INVESTIGATIONS

16. The SIU shall not, except when necessary during a field investigation in support of the DND Personnel Clearance Program, as directed by DG Secur, perform any investigative duties connected with the following:
 - a. marital or domestic problems;
 - b. non-criminal heterosexual relationships or any legal proceedings arising therefrom;
 - c. private debts and the collection of private debts; and
 - d. primary audit functions to determine the loss of money and material.

As a matter of fact, most of the SIU's resources are devoted to the Personnel Security Clearance Program. In 1981, ASORB estimated that approximately 70 per cent of the SIU's cases involved the clearance process and the figures made available to me indicate that this continues to be true. While it is not always possible to distinguish clearly between security and other cases, as security cases often have disciplinary implications, it appears that, of the remaining cases, about half are purely criminal or Service investigations that have few if any security implications. Thus, it appears that the bulk of the investigations undertaken by the SIU (approximately 85 per cent) are, first and foremost, security investigations. This is consistent with what one would expect on the basis of the formal mandate.

Homosexuality and sexual deviation cases constituted the largest category of investigations. Again this is consistent with their formal responsibilities which specifically single out these forms of sexual activity as matters for the SIU attention.

5.4 Commentary on the Special Investigation Unit's Role

5.4.1 Criminal and Service Investigations

A critical question that has been raised in a variety of contexts in the course of my investigations is whether the SIU should have responsibility for criminal investigations, or whether this responsibility might be better located elsewhere within DND. My concern, and one that I share with the authors of the Military Review

(1989), is that although the SIU should be, and is, primarily concerned with security; the criminal and Service offence features of its mandate have a subtle yet profound influence on the way it operates. In short, the criminal and Service offence tail has begun to wag the security dog. This takes place in several ways and for several reasons.

The SIU's double-hatted mandate provides Commanders with an opportunity to request investigations in which the line between security and administrative concerns is easily blurred. This opens the SIU to precisely the sorts of criticisms that the Special Review (1986) considered. Although the Special Review (1986) maintained that the presence of this opportunity no longer presented a problem, my inquiries suggest that this continues to be both a problem and a major source of criticism. So long as this opportunity to blur the line between security and administrative matters remains, DND is likely to continue to be the subject of criticism in regard to its security clearance program and its security investigations.

Security investigations, whether done as part of the security clearance program or as part of a security investigation that falls under a counter-intelligence umbrella, have (and in my view should have) a preventive focus. The purpose of such investigations is to protect the security of national defence either by avoiding potential dangers before damage takes place or by detecting and reducing and, if possible, eliminating vulnerabilities. This objective is not identical with the objectives of administrative or criminal investigations.

Criminal investigations, in particular, are far more concerned with righting wrongs by identifying and ultimately prosecuting offenders. Clearly, DND requires a capacity to conduct security and administrative/criminal investigations. Furthermore, it is evident that security cases often will have administrative and criminal implications and vice versa. The question that confronts DND is whether all these investigations can be conducted effectively by a single unit.

My inquiries have led me to conclude that whenever this question has been asked within DND, on the basis of principle, the answer has been that the two investigative functions should be kept separate; both because their objectives are different, and because this difference in objective requires the development of different skills. In coming to this conclusion, DND has taken the same tack as that taken by the Government of Canada in its establishment of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS).

Nonetheless, the SIU continues to have a mandate that combines both. Why? The reasons for this gap between practice and principle seem to have their roots in considerations of administrative convenience and expediency. This is expressed in a report by a senior CF Officer in the following terms:

Over the years through force reductions the SIU investigators became double-hatted conducting both serious criminal investigations and background investigations. As the number of C INT C [Canadian Intelligence Corps] men who still had an investigative background diminished, the SIU became more and more entirely manned by Military Policeman(sic).

As this passage suggests, not only does the SIU mandate include both criminal/administrative and security investigations, it has also been staffed with persons drawn from a pool of MP; these personnel have investigative training and experience which is focused on criminal, disciplinary and Service matters. The result is a unit in which, despite the emphasis of its mandate and work-load as it relates to security and despite the preventive features of its mandate, the staff brings, to its security tasks, habits that have their roots in the MP world of criminal, discipline and Service offences. In this context, it has been observed that:

... investigators coming from general investigation (MP) duties are prone to using (police) interrogation techniques in the conduct of security enquiries rather than interviewing techniques. [emphasis added]

These considerations have led my advisers and me to the conclusion that the advice of the Military Review (1989) should be accepted, and that the SIU should be relieved of the criminal and Service features of its mandate.

RECOMMENDATION 1

The SIU's mandate should be revised so as to limit its focus to security matters.

This focusing of the SIU's role will, of course, require a name change that will serve notice of, and reflect, this refocusing.

RECOMMENDATION 2

The Special Investigation Unit should be renamed the Security Investigation Unit.

5.4.2 An Enhanced Security Focus

In recommending a sharper security focus for the SIU, I am very mindful of the staffing, career and training difficulties that may result from an acceptance of this recommendation, as well as the potential for this action to exacerbate the morale problems to which I referred earlier. I strongly believe, however, that these issues must be addressed in ways that do not undermine the principle of the separation of functions I have just articulated. To do otherwise would be to fail to address the critical concerns that led me to support this fundamental principle. I welcomed and listened to arguments presented by officers with respect to the merits of the present "double-hatted" arrangement. However, neither my advisers nor I have been persuaded that the concerns they raised justify maintaining the status quo. Their concerns are real and require a response, but not at the expense of the principle I, together with the authors of earlier reports, have been led to endorse as a response to the serious and recurrent problems reviewed above.

One way in which the managerial concerns voiced to me can be addressed is through an enhancement of the security features of the SIU's mandate, and a closer integration of the SIU activities with other security functions. In suggesting this, I am,

however, not simply responding to administrative concerns. I am also responding to my own, and my advisers', concerns about the extent to which proper attention is being paid by the SIU to the counter-intelligence aspect of its mandate beyond security clearances. In my view, these responsibilities should be at the centre of the SIU's role. Accordingly, I propose that DND explore ways to extend and develop this aspect of the SIU's mandate.

Two obvious possibilities come to mind. First, the SIU, when tasked with security investigations, should be required to determine vulnerability and to make recommendations with respect to how DND can better protect itself. This would also provide the SIU with a clear investigative objective that would enable investigators to decide when to terminate an investigation in the same way that the objective of laying a charge provides criminal investigations with a clear focus and point of closure.

RECOMMENDATION 3

The SIU security investigations should have as their explicit objective: the identification of security risks; the assessment of the extent of damage that has resulted, or could result, from breaches of security; and, the preparation of recommendations with respect to preventive steps that should be taken.

Second, the SIU should be tasked with conducting regular inspections of Commands to determine the adequacy of security arrangements and to make

recommendations as to how weaknesses detected can be remedied. Such inspections could also be triggered by investigations in which security breakdowns are uncovered. A first step that has been suggested, and which I endorse, is the incorporation of the Technical Security Inspection Team within the SIU.

RECOMMENDATION 4

The SIU should be assigned an inspection function and provided with the requisite resources including the incorporation of the Technical Security Inspection Team within the SIU.

The managerial problems noted above could also be addressed by integrating more closely the analyst positions, whose role it is to prepare security clearance files for decisions, with the SIU investigative positions. Such an integration would provide for lateral movement which would enable investigators, whose primary investigative task is security clearance checks, an opportunity to take cases beyond the investigative to the decision-making stage. Among other things, this would serve to enhance the quality of the activities of both the analysts and investigators as they each learn more about the activities of the other.

RECOMMENDATION 5

The SIU and the reviewer analysts currently located within the Directorate of Security Clearances should be integrated into one unit.

5.4.3 Criminal and Service Responses

As already noted, investigations with a security focus will very often uncover evidence that has criminal or Service offence implications that require attention. This fact is one of the reasons offered in support of the integration of security and criminal features within the SIU's mandate. This argument has been put to me as follows:

Investigation into breaches of such a magnitude as to constitute an offence under the [Security Offences Act] or the [Official Secrets Act] are normally tasked by NDHQ after consultation with CSIS and RCMP. These investigations normally have two aspects, security and criminal. Whereas in theory these two aspects can be separated, in practice it is not so easy, e.g. espionage, sabotage and terrorism may have both a criminal and a security dimension. In the investigation process, a management decision may be necessary to determine whether or not the criminal dimension will take precedence from an investigative viewpoint. The options are to prosecute the offence or if espionage is involved to turn the agent around. The Security Branch has considered the two aspects of security investigations on several occasions and considered that maintaining expertise in the SIU together with cooperation with CSIS and RCMP is the most effective means of handling these types of investigations.

As stated earlier, I agree that security cases will often have criminal overtones. I also agree that, in rare cases, it may be necessary to leave unexplored the criminal features of a case in order to safeguard security concerns. In the majority of cases, however, this is not true. Typically, both the security and criminal implications of a case can, and should, be pursued, though it may be necessary to postpone taking action in response to criminal and Service offences until after the security implications have been fully assessed. It is not a choice between criminal and security dimensions that is required but a determination to pursue both. In my view, what is required is a

system that will permit the SIU to formally pass to the MP, and if appropriate, civilian authorities, evidence of criminal wrongdoing uncovered during the course of investigations.

RECOMMENDATION 6

Establish a system that will permit information about criminal and Service offences uncovered during the course of an SIU investigation to be formally passed to the appropriate authorities.

5.4.4 Security Dimensions of Criminal and Service Cases

I am equally concerned that the security dimensions of criminal cases are brought to the attention of the SIU. There are thousands of criminal and Service offences investigated by the MP each year. Some of these cases will reveal evidence that, to the trained eye of a security investigator, would suggest security vulnerabilities and breaches that should be further investigated. There should be a mechanism in place that will permit this to happen on a routine basis.

RECOMMENDATION 7

Establish a system to enable analysts to review criminal investigations with a view to identifying possible security implications and instituting the proper follow-up action.

5.4.5 Specialized Criminal and Service Offence Investigations

At present, the SIU provides Commanders with a source of investigative assistance that they can call upon in purely criminal and Service cases where they believe their own investigative resources require further support, or where the case extends beyond their jurisdictional limit. I realize that these proposals to relieve the SIU of their criminal and Service investigation responsibilities will deprive Commanders of this option. In examining the implications of this, I have considered the possibility of creating an alternative source of specialized and cross-jurisdictional investigative expertise that could be drawn upon by Commanders. When, however, I consider:

- the frequency with which this has happened in the past, and the fact that there has been, over the last decade, a sharp decline in the requests from Commanders to involve the SIU in criminal and Service investigations;
- the excellent investigative resources often available to Commanders;
- the possibility of cross-jurisdictional co-operation; and,
- the requirement that investigators practice their skills regularly;

I am drawn to the conclusion that such a special unit is neither necessary nor desirable. I am persuaded, after lengthy consideration of this matter with my advisers, that it would be preferable to explore ways of ensuring that MP detachments, and their Commanders, find ways of sharing resources and co-operating in cross-jurisdictional investigations.

RECOMMENDATION 8

Establish a system for enhanced resource-sharing and cross-jurisdictional co-operation between Military Police detachments.

5.4.6 Sexual Orientation

Sexual orientation is a matter that in some circumstances may be a cause for concern in assessing a security risk. This will be particularly true when a person's sexual orientation and activities lead to a breach of security. For example, a sexual liaison between members of the CF may result in breaches of security procedures, or a person may become vulnerable because of a sexual practice they do not wish to become public knowledge. These and similar issues are, however, generic problems that are not limited to the question of homosexuality or abnormal sexuality. Indeed, similar situations arise that have nothing whatsoever to do with sexuality. Accordingly, homosexuality is only one among numerous features which require consideration. Other features include: the subject appears to be living beyond his or her means; is heavily in debt or has other financial problems; abuses of alcohol; has excessive desires or expectations, or wants to be exceedingly well off in a short time or has expectations well beyond his or her ability; shows evidence of mental or emotional instability; noticeable changes appear in the work pattern or in his or her personality; and expresses support, by word or action, for any extreme ideology harmful to a democratic form of government. These are only a few examples of the features associated with a security or reliability risk.

The RCMP takes the position that "homosexuality by itself is not proof of unreliability or a bar to obtaining a security clearance".

These and similar considerations have led me to the firm conviction that sexual orientation is simply one among many other matters that properly raise security questions. More specifically, I am convinced that there is no reason whatsoever to single out homosexuality, or any other form of sexuality, as a matter for attention by the SIU.

RECOMMENDATION 9

Remove specific references to homosexuality and abnormal sex from the SIU's mandate.

Chapter 6

Control and Review

6.1 Introduction

My inquiries have raised several questions about the control structures under which the SIU, and those who act on their investigations, operate.

6.2 Present Structure

Let me begin my consideration of these questions and the issues they raise with a brief reminder of the SIU's location within DND/CF.

The SIU has an investigative capacity that is used to undertake security investigations. It is a service Unit that responds to Commanders' concerns about security. It also undertakes security clearance checks in support of staffing requirements. SIU activity is initiated by operational Commanders and the DSC, who then use the information generated by their investigations to make decisions as to the action to be taken.

The SIU's investigations, however, are supervised by the Unit's Commanding Officer. There is a bifurcated command structure in which the investigations of the



EXAMEN EXTERNE DE L'UNITÉ DES ENQUÊTES SPÉCIALES DES FORCES CANADIENNES

Rapport

L'honorable René J. Marin

Août, 1990

A0143120_114-004014

... les enquêtes sur les infractions criminelles et militaires ont pris une importance démesurée vis-à-vis celles qui ont trait à la sécurité.

— tirée du Rapport.

... la ligne de démarcation entre les questions de sécurité et administratives est vague.

— tirée du Rapport.

... le MDN requiert une compétence pour effectuer des enquêtes de sécurité ainsi que des enquêtes administratives et criminelles.

— tirée du Rapport.

Au cours des années, en raison de la réduction des effectifs, les enquêteurs de l'UES ont été appelés de plus en plus à jouer deux rôles, c.-à-d. mener des enquêtes portant sur des infractions criminelles graves et procéder à des enquêtes sur les antécédents personnels. À mesure que le nombre de membres du Service canadien des renseignements qui avaient encore une formation d'enquêteur diminuait, les effectifs de l'UES se constituaient de plus en plus par des membres de la police militaire.

— un membre des cadres supérieurs des Forces canadiennes

... les enquêteurs des services d'enquête d'ordre général (police militaire) sont portés à employer des techniques (policières) d'interrogatoire plutôt que des techniques d'entretien dans la conduite d'enquêtes de sécurité. [Je souligne]

Anonyme

J'ai reçu et écouté avec intérêt les arguments présentés par des officiers en ce qui a trait aux mérites de l'actuel "double rôle". Cependant, ni mes conseillers ni moi-même n'avons été persuadés que les questions soulevées par ces personnes justifiaient le maintien du statu quo.

— tirée du Rapport.

L'orientation sexuelle est un point qui peut parfois constituer un sujet de préoccupation dans le cadre de l'évaluation des risques à la sécurité. Cela est notamment vrai lorsque l'orientation et les activités sexuelles d'une personne pourraient entraîner un manquement de sécurité.

— tirée du Rapport.

Chapitre 1

Résumé et recommandations¹

On m'a demandé de faire rapport sur l'Unité des enquêtes spéciales (UES) et sur le Comité de révision des attestations de sécurité (CRAS) du ministère de la Défense nationale.² Compte tenu des critiques formulées à l'égard de l'UES, du CRAS et du processus d'enquête de sécurité ainsi que des problèmes que j'ai identifiés, j'en conclus qu'ils découlent, en dernière analyse, de la façon dont les enquêtes de sécurité et les enquêtes sur les infractions au Code criminel ou au Code de discipline militaire ont été combinées dans le mandat de l'UES, et de l'importance attachée à l'orientation sexuelle dans ce dernier. C'est pourquoi je recommande de décharger l'UES de ses responsabilités en ce qui a trait aux enquêtes criminelles et aux enquêtes sur les questions de discipline militaire, ainsi que de supprimer toute mention relative à l'orientation sexuelle dans son mandat. Il s'agit là de mes deux plus importantes recommandations, lesquelles constituent la base de toutes les autres.

¹ Dans le présent Rapport, l'Examen externe de l'Unité des enquêtes spéciales du ministère de la Défense nationale sera appelé l'Examen.

² Les abréviations utilisées dans le présent Rapport sont énoncées dans le glossaire.

Je suis bien conscient des problèmes administratifs qu'entraîneront les recommandations visant à limiter le rôle de l'UES. Cependant, j'estime qu'il faut absolument y faire face pour résoudre les difficultés continues auxquelles l'UES et le CRAS sont confrontés. Dans mon Rapport, je me suis d'ailleurs penché à plusieurs reprises sur ces problèmes administratifs, et j'ai formulé des recommandations à cet effet. Je reconnais, toutefois, qu'elles seules ne suffiront pas. Néanmoins, je suis persuadé que ces problèmes peuvent être et seront réglés d'une manière satisfaisante par le service de planification des ressources humaines des Forces canadiennes (FC).

Pour ce qui est du CRAS, j'estime qu'il n'a pas atteint deux objectifs importants. Je n'en impute le blâme à personne, étant donné que son mandat n'a jamais été clairement défini. En définitive, le CRAS ne protège pas d'une façon suffisante les personnes dont l'attestation de sécurité fait l'objet d'un examen, ni ne donne au Sous-ministre de la Défense nationale (SM) ou au Chef d'état-major de la Défense (CEMD), les conseils et assurances nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. J'ai donc formulé des recommandations portant sur le mandat, la composition et le mode de fonctionnement du CRAS qui permettront de résoudre les difficultés mentionnées.

La liste complète de mes recommandations figure aux pages suivantes.

RECOMMANDATION 1

Le mandat de l'UES devrait être revu de façon à ce qu'il soit limité aux questions de sécurité.

RECOMMANDATION 2

L'Unité des enquêtes spéciales devrait être rebaptisée l'Unité des enquêtes de sécurité.

RECOMMANDATION 3

Les enquêtes de sécurité menées par l'UES devraient avoir comme objectifs explicites: la détermination des risques à la sécurité, l'évaluation des dommages qui ont été ou qui pourraient être causés par bris de sécurité et la préparation de recommandations ayant trait à la prise de mesures préventives.

RECOMMANDATION 4

Il faudrait conférer à l'UES des fonctions d'inspection et de vérification interne et lui donner les ressources nécessaires à l'exécution de ces fonctions, ce qui inclut l'incorporation de l'équipe d'inspection technique de sécurité.

RECOMMANDATION 5

L'UES et les analystes qui font actuellement partie de la Direction des attestations de sécurité devraient être intégrés en une seule unité.

RECOMMANDATION 6

Établir un système qui permettrait de transmettre officiellement aux

autorités concernées l'information relative à des infractions au Code criminel ou au Code de discipline militaire recueillie au cours d'enquêtes de l'UES.

RECOMMANDATION 7

Établir un système qui permettrait aux analystes d'examiner les enquêtes portant sur des infractions de nature criminelle dans le but de déterminer si celles-ci pourraient avoir une influence quelconque sur la sécurité et y donner suite suivant le cas.

RECOMMANDATION 8

Établir un système visant à accroître le partage des ressources et la coopération inter-juridictionnelle entre les détachements de la police militaire.

RECOMMANDATION 9

Rayer du mandat de l'UES les références à l'homosexualité et à la déviation sexuelle.

RECOMMANDATION 10

L'UES devrait continuer à opérer en tant qu'unité indépendante des commandements opérationnels.

RECOMMANDATION 11

L'UES devrait relever du Vice-chef d'état-major de la Défense par l'entremise du Directeur général – Sécurité et du Chef – Renseignement militaire et sécurité.

RECOMMANDATION 12

Le Directeur – Attestations de sécurité et le CRAS devraient garder la responsabilité des décisions relatives aux attestations de sécurité.

RECOMMANDATION 13

La responsabilité de décider quelles seront les enquêtes de sécurité qu'entreprendra l'UES devrait appartenir au Directeur général – Sécurité, lequel devrait avoir le pouvoir d'ordonner une enquête de sa propre initiative ou en réponse à une demande.

RECOMMANDATION 14

Il faudrait revoir la structure de commandement dans laquelle se trouvent l'UES et le Directeur – Attestations de sécurité de façon à s'assurer qu'ils se rapportent directement à un officier au rang de Général.

RECOMMANDATION 15

Instituer des vérifications périodiques de l'UES, ainsi que du processus décisionnel résultant des enquêtes et des inspections menées par

celle-ci.

RECOMMANDATION 16

Élaborer des normes claires en ce qui concerne les enquêtes de l'UES et les décisions qui en découlent; ces normes devraient être élaborées en collaboration avec d'autres organismes d'enquête.

RECOMMANDATION 17

Examiner la possibilité d'entreprendre des vérifications de fiabilité plus rigoureuses avant de charger l'UES d'une enquête d'attestation de sécurité.

RECOMMANDATION 18

Transmettre aux gestionnaires, par l'entremise des voies habituelles d'information, des directives portant sur l'importance d'éviter l'escalade des classifications de sécurité et de bien faire la distinction entre les questions d'administration et de sécurité.

RECOMMANDATION 19

Veiller à ce que la façon dont l'UES a recours aux examens polygraphiques durant les enquêtes de sécurité soit conforme à la politique du gouvernement.

RECOMMANDATION 20

Contrôler l'acquisition et l'utilisation par les enquêteurs de l'UES de moyens techniques d'enquête dans le cadre du processus de vérification périodique recommandé.

RECOMMANDATION 21

Établir des normes qui permettront d'éliminer le dédoublement inutile d'enquêtes et de mettre en place des lignes directrices plus claires en ce qui a trait à l'assignation des tâches.

RECOMMANDATION 22

Accroître l'usage qui est fait des systèmes électroniques de stockage et de transmission des données aux fins des enquêtes de sécurité.

RECOMMANDATION 23

À moins de nécessité contraire, l'information recueillie au cours d'enquêtes de sécurité devrait être détruite lorsqu'une personne n'est plus employée par le MDN/les FC. S'il est nécessaire de garder l'information, il faut le faire conformément aux règlements d'application de la Loi sur les archives nationales du Canada.³

³ L.R.C. 1985 (3e Supp.), c. 1.

RECOMMANDATION 24

Envisager d'intégrer le concept de la "vérification positive" au processus d'enquête sur les attestations de sécurité.

RECOMMANDATION 25

Ajouter au personnel d'enquête de l'UES des enquêteurs civils.

RECOMMANDATION 26

Établir des directives établissant clairement qu'il incombe aux enquêteurs de l'UES et à ceux les instituant, de voir à ce que les personnes qui font l'objet d'enquêtes soient informées de leur statut juridique et de leurs droits.

RECOMMANDATION 27

Lorsque, par exception, les dispositions de l'article 5(2) de la Loi sur les renseignements personnels⁴ ne sont pas respectées et que les personnes visées n'en sont pas informées, consigner par écrit toutes les circonstances propres à l'espèce.

RECOMMANDATION 28

L'objectif d'une enquête ne devrait pas s'étendre au-delà de ce qui avait d'abord été demandé, à moins qu'une évaluation du risque à la

⁴ L.R.C. 1985, c. P-21.

sécurité qui puisse faire l'objet de vérification ultérieure, soit produite par écrit.

RECOMMANDATION 29

Redéfinir la Direction – Attestations de sécurité pour en faire le secrétariat du CRAS et le centre d'élaboration des politiques en matière d'attestations de sécurité.

RECOMMANDATION 30

Dans les cas où une attestation de sécurité fait l'objet de révision, le Directeur – Attestations de sécurité devrait être tenu, dans la mesure du possible, de confier à l'UES la tâche d'élucider ce qui apparaît spécifiquement douteux et qui est pertinent.

RECOMMANDATION 31

Restructurer le CRAS de façon à accueillir au sein de celui-ci deux personnes non affiliées nommées par le SM/le CEMD.

RECOMMANDATION 32

Ne pas permettre aux représentants du MDN et des FC appelés à siéger au CRAS de déléguer leur responsabilité.

RECOMMANDATION 33

Définir les responsabilités du CRAS de façon à ce qu'il soit clair que ce dernier constitue a) un organisme consultatif auquel il incombe de s'assurer que tous les éléments d'une affaire sont pleinement considérés avant qu'une attestation soit refusée, révoquée ou déclassée et b) un organisme de révision chargé de faire rapport du degré de conformité et d'application de la politique du gouvernement aux affaires traitées.

RECOMMANDATION 34

Les personnes dont le cas doit être soumis au CRAS devraient recevoir un précis dans lequel il est expliqué pourquoi l'attestation est refusée, révoquée ou déclassée; ce précis devrait être remis au moins trente jours avant la prochaine audience du CRAS. Les personnes dont le cas est déferé devraient être informées de leurs droits en matière d'accès à l'information.

RECOMMANDATION 35

Les personnes dont le statut de sécurité est examiné par le CRAS devraient avoir le droit de lui soumettre leurs représentations par écrit et être informées de ce droit.

RECOMMANDATION 36

Le CRAS devrait autoriser les personnes dont le statut de

de sécurité fait l'objet d'un examen, à comparaître pour audition, avec ou sans conseillers.

RECOMMANDATION 37

Élaborer les critères de qualification requis pour chaque poste de l'UES, et considérer la sélection ouverte des candidats à l'intérieur et à l'extérieur des FC.

RECOMMANDATION 38

Élaborer un processus de présélection des candidats aux postes de l'UES.

RECOMMANDATION 39

Procéder à une analyse approfondie des besoins en matière de formation qu'entraînerait le nouveau mandat de l'UES, puis élaborer un programme de formation approprié.

RECOMMANDATION 40

L'impact de la mise en oeuvre des recommandations formulées dans le présent Rapport quant à l'ensemble du personnel devrait faire l'objet d'un examen détaillé, et les résultats de celui-ci être incorporés à une étude de faisabilité.

RECOMMANDATION 41

**Élaborer pour le personnel de l'Unité des enquêtes de sécurité proposée
une échelle salariale à tarif spécialisé.**

nécessaires pour y faire face efficacement peuvent être prises en un trait de plume.

2.15 Sommaire du Rapport

Je commence mon analyse en donnant un aperçu de l'UES et du CRAS. Celui-ci a pour objet de faire connaître au lecteur les questions abordées dans le présent Rapport, et d'établir un cadre pour l'analyse qui y figure. Dans le chapitre 4, je définis encore mieux ce cadre en examinant les résultats des études antérieures de l'UES et du programme de filtrage de sécurité.

Je passe de la description à la prescription au chapitre 5, où j'examine le mandat de l'UES et propose des modifications. J'étudie par la suite les questions de contrôle et d'examen au chapitre 6.

Dans le chapitre 7, je me penche sur le processus d'attestation de sécurité, et formule des recommandations relatives à ses composantes et aux liens qui existent entre elles. C'est d'ailleurs dans ce chapitre que j'analyse les rapports entre le CRAS, l'UES et la DAS.

Finalement, dans le chapitre 8, j'examine les questions du recrutement, de la formation et du maintien des enquêteurs de l'UES à la lumière de la situation actuelle et des changements que j'ai proposés dans les chapitres précédents.

Chapitre 3

Un aperçu de l'Unité des enquêtes spéciales et du Conseil de révision des attestations de sécurité

3.1 Organisation et effectif

En 1968, l'unification de la Marine royale du Canada, de l'Armée canadienne et de l'Aviation royale du Canada a entraîné la création d'une Branche unifiée de la sécurité. Les divers services chargés des enquêtes spéciales furent réunis au sein de cette dernière pour former l'UES. De nos jours, l'UES a pour rôle d'enquêter dans le cadre du programme des attestations de sécurité du MDN et des FC ainsi que d'effectuer toute autre investigation qui peut lui être confiée. De plus, elle appuie la PM en matière d'enquêtes. L'UES est une unité hiérarchique sous le commandement d'un lieutenant-colonel qui relève du DG Sécur, un colonel. Même si le cmdt UES doit en principe répondre au VCEMD, il semble que le contrôle fonctionnel ou journalier soit exercé par le VCEMD par l'intermédiaire du DG Sécur. Cela est illustré dans les organigrammes qui figurent à l'Annexe D.

L'UES compte sept détachements répartis dans diverses régions du Canada et en Europe. Elle a un effectif de 22 officiers, 171 militaires de rang (MR) et 26 civils,

pour un total de 219 personnes (un nombre légèrement inférieur à l'effectif autorisé de 225). Tous les détachements sont commandés par un major, soit au total 25 sections. Celles-ci ont un effectif de deux à 23 personnes, et sont habituellement sous la direction d'un MR. Les détachements d'Ottawa et d'Europe se voient à l'occasion charger d'assurer la protection des dignitaires militaires étrangers.

3.2 Enquêtes de sécurité

Il incombe à la Direction – Attestations de sécurité, qui est dirigé par un lieutenant-colonel, de s'occuper des attestations de sécurité relatives aux membres des FC et aux employés du MDN. En 1989, elle a traité 27 160 cas, dont 6 024 ont nécessité une enquête générale (EG) de la part de l'UES. Cette dernière fait des EG dans le cas des attestations de sécurité de niveau 3 (Très secret) ou des accès spéciaux, mais ne procède habituellement à aucune enquête de ce genre en ce qui concerne les demandes d'attestation de sécurité de niveau 1 ou 2. À la fin de 1989, l'UES avait terminé 4 325 des 6 024 EG demandées.

L'UES s'est également vu confier 69 enquêtes criminelles et douze vérifications spéciales de dossier. Ces vérifications ont été effectuées à la demande des forces de police municipales, provinciales ou fédérale. L'UES fournit alors des renseignements sur le personnel du MDN, tant militaire que civil. Il s'agit d'une entente réciproque conclue avec les organismes civils chargés de faire respecter la loi. Je tiens à signaler que ces vérifications visent simplement à confirmer qu'une personne a bien

servi dans les FC.

En 1989, l'UES a aussi effectué 275 examens polygraphiques: 128 examens étaient liés à des questions de sécurité, 67 aux attestations de sécurité et le reste à des enquêtes criminelles ou à des questions administratives. Pour ce qui est des examens relatifs aux enquêtes criminelles, 68 avaient trait à des cas de vol. Ces examens avaient été demandés par divers organismes, notamment par les commandements, par des organisations non reliées au MDN (quatre tests en 1989), par la Police des Ports d'Halifax (un) et par le Service de police de Gloucester, Ontario (trois).

3.3 Prise de décisions en matière d'attestations de sécurité

Les résultats des EG sur les attestations de sécurité sont transmis à la DAS, où les dossiers d'enquête sont analysés. C'est la DAS qui décide ou non d'accorder une attestation de sécurité au niveau demandé. Lorsqu'elle juge qu'un dossier à l'appui d'une demande d'attestation de sécurité est incomplet, celui-ci fait l'objet d'une enquête plus poussée. Durant cette dernière, on cherche à obtenir davantage de faits, notamment en interrogeant les personnes qui, selon les analystes, sont susceptibles d'éclaircir les doutes qui subsistent encore sur certaines questions.

Un enquêteur de l'UES peut rencontrer le demandeur au cours d'une entrevue de confirmation afin de lui donner la chance de s'expliquer sur les questions

considérées comme contestées. Lorsque la DAS estime que la nouvelle enquête n'a pas permis de résoudre ces questions, elle demande la tenue d'une entrevue de sécurité qui est menée par le commandant du demandeur. Celle-ci vise à permettre à ce dernier d'apporter des éclaircissements sur les renseignements contenus dans son dossier qui incitent la DAS à ne pas lui accorder une attestation de sécurité. S'il est décidé malgré tout de saisir le CRAS de cette affaire, la DAS prépare alors un sommaire de cas dont prend connaissance chacun des membres du comité, et autorise ceux-ci à consulter le dossier qu'elle a dressé. Quant au demandeur, il n'a pas accès au sommaire de cas.

Le CRAS est convoqué au besoin avec l'autorisation du CRMS, qui relève du SM (pour les employés civils) et du CEMD (pour les membres des FC) en ce qui a trait à la mise en oeuvre du programme des attestations de sécurité du MDN. Il doit comprendre des représentants du Directeur – Carrières militaires (Officiers), du Directeur – Carrières militaires (Personnel non officier), du Directeur – Service juridique du personnel, du Directeur – Services civils (si le demandeur est un civil) et un officier supérieur de la sécurité nommé par le DG Sécur. Lorsque le demandeur est un civil, le Sous-ministre adjoint associé (Personnel) agit en qualité de co-président du CRAS. Le CRMS siège sur le comité à titre de conseiller ou délègue cette responsabilité au DG Sécur. Il faut qu'au moins un des membres du comité détienne le grade de major (lorsqu'il s'agit d'un militaire) ou occupe un poste de chef de section (lorsqu'il s'agit d'un civil). Si le demandeur est un officier supérieur ou un civil titulaire d'un poste équivalent, les membres du comité doivent détenir le grade de

lieutenant-colonel ou être directeur. C'est le chef de section (DAS 2) du Directeur – Attestations de sécurité qui s'acquitte, sans droit de vote, des fonctions de secrétaire du comité. Il est par ailleurs possible que le président du comité demande à des spécialistes d'y siéger à titre de conseillers.

Lorsque les membres du CRAS estiment que l'attestation de sécurité du demandeur doit être refusée, annulée ou déclassée, ils doivent en fournir les raisons et formuler leur recommandation au SM (dans le cas d'un civil) ou au CEMD (dans le cas d'un militaire) qui prendront, le cas échéant, la décision finale.

Lorsqu'il s'agit d'un civil, une demande de révision peut être présentée au CSARS dans les 30 jours suivant la date où le SM a rendu sa décision. Dans le cas d'un membre des FC dont la carrière peut être sérieusement compromise par le rejet de sa demande, le Chef – Carrières et nominations supérieures doit l'informer, par l'intermédiaire de son unité, dans les dix jours, des répercussions sur sa carrière de la décision prise par le CEMD et de son droit à une révision par le CSARS.

3.4 Décisions rendues par le Comité de révision des attestations de sécurité

Entre 1981 et 1986, le nombre de cas traités chaque année par le CRAS a diminué de 776 à 21. En 1988, le CRAS en a examiné 12. Il a recommandé de refuser, d'annuler ou de déclasser l'attestation de sécurité dans 11 de ces cas. En plus de ces 12 cas, six cas ont été directement au CEMD suite à l'impossibilité de

vérifier l'information personnelle ayant trait à l'histoire du demandeur. Ces derniers cas se produisent lorsque les renseignements fournis par le demandeur ne peuvent pas être confirmés par d'autres sources.

En 1989, les membres du CRAS se sont réunis sept fois et ont étudié 28 cas; ils ont recommandé de refuser, d'annuler ou de déclasser l'attestation de sécurité dans 25 de ces cas.

3.5 Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

Le CSARS a examiné cinq des 17 demandes rejetées par le CRAS en 1988. Dans quatre de ces cas, il a rendu la même décision que le CRAS; pour ce qui est de l'autre, il était encore à l'étude à la fin de 1989.

Le CSARS s'est penché sur neuf des 25 demandes rejetées par le CRAS en 1989. Il a refusé d'examiner deux de ces cas parce qu'ils ne relevaient pas de sa compétence; les sept autres sont actuellement à l'étude.

Chapitre 4

Résultats des examens précédents

En 1980, le VCEMD a mis sur pied le CEAOS afin qu'il "effectue une 'vérification' des activités de sécurité du MDN". Le CEAOS avait pour mandat de :

réaliser un examen indépendant de toutes les activités de sécurité du MDN afin de s'assurer que les opérations sont menées conformément aux règlements en vigueur, que les mécanismes nécessaires sont en place pour garantir que les opérations de sécurité se déroulent en toute légalité, que des précautions suffisantes sont prises en ce qui concerne les autorisations en matière d'attribution des tâches et que le Ministère prend toutes les mesures requises à cette fin.

De plus, le CEAOS avait reçu des directives précises en ce qui a trait à l'UES :

s'assurer que les opérations menées par l'UES entre le 31 mars 1980 et le 1^{er} avril 1981 se sont déroulées dans les règles et que le MDN ne peut pas être critiqué pour des jugements rendus ou activités effectuées de façon arbitraire par l'UES pendant cette période.

Le CEAOS devait également :

1. déterminer si les activités de l'UES avaient été préalablement autorisées;
2. étudier les méthodes d'enquête employées par l'UES;
3. s'assurer que les sommes utilisées à des fins clandestines étaient contrôlées d'une manière appropriée;
4. étudier les pratiques de tenue des dossiers et de reddition de comptes;
5. s'assurer que les pouvoirs discrétionnaires délégués aux divers

Malgré la mention dans l'Examen militaire (1989) du soutien que l'UES est susceptible d'apporter à l'égard des sous-paragraphe b et c (voir ci-dessus), l'on avait souligné les limites d'une telle contribution:

Un enquêteur qui n'effectue pas régulièrement d'EG, comme c'est souvent le cas des enquêteurs de l'UES, ne peut quasiment pas garder une connaissance à jour des procédures en vigueur, vu la myriade de lois, de directives et d'ordonnances qui règlent le fonctionnement de l'UES.

Comme vous pourrez le constater dans le reste de mon Rapport, bon nombre de questions relatives à l'UES et aux enquêtes de sécurité qui ont été soulevées au cours des cinq dernières années continuent de susciter des inquiétudes.

Chapitre 5

Le mandat de l'Unité des enquêtes spéciales

5.1 Introduction

Mon étude du dossier m'a permis de déterminer un certain nombre de questions directement ou indirectement liées au mandat de l'UES. En voici quelques-unes:

1. Dans le présent mandat de l'UES, on ne fait pas une nette distinction entre les questions administratives, telles que la fiabilité et les aptitudes à l'emploi du candidat, et la sécurité. On ouvre ainsi la voie à des abus du processus de sécurité, par exemple: se servir de la révision des attestations de sécurité à titre de mesure disciplinaire tacite.

2. Compte tenu des diverses responsabilités que doit assumer l'UES, en particulier celles qui ont trait aux enquêtes criminelles et de sécurité, les enquêteurs de cette unité doivent mener à bien des activités qui nécessitent des compétences bien différentes.

3. Vu la politique du MDN en matière d'homosexualité et de déviation sexuelle et le fait que l'UES soit chargée de faire enquête sur les présumés actes d'homosexualité, l'UES se trouve au centre des débats sur la question de l'orientation sexuelle, qui retiennent actuellement l'attention de l'ensemble de la société canadienne et du MDN.

4. Comme l'UES se voit confier plus d'enquêtes sur le terrain en matière d'attestation de sécurité que ses ressources lui permettent, elle n'est pas en mesure d'assumer d'une manière appropriée toutes ses responsabilités, notamment toutes celles qui portent sur la contre-ingérence.

5. La nature banale de bon nombre des vérifications de sécurité que doit effectuer l'UES pourrait nuire au moral des enquêteurs.

6. Les cas les plus complexes que l'UES doit traiter nécessitent des enquêteurs d'expérience que celle-ci a de la difficulté à recruter et à maintenir dans ses rangs, compte tenu des possibilités d'avancement au sein du MDN et des problèmes de moral mentionnés.

5.2 Historique

Avant l'unification des FC, chaque division disposait de son propre service d'enquêtes spéciales, et s'occupait des enquêtes criminelles, des enquêtes sur les

questions de discipline militaire et des enquêtes de sécurité de façon distincte. Au sein de l'Aviation royale du Canada, les trois types d'enquête étaient confiés au même service d'enquête, tandis que dans les deux autres divisions, on avait tendance à morceler et à utiliser des unités spécialisées pour chacun des types d'enquête. Après l'unification, les FC ont adopté cette dernière façon de procéder lorsqu'elles ont créé la Branche de la sécurité (s'occupant des enquêtes de sécurité) et l'UES fut chargée d'enquêter sur les infractions au Code de discipline militaire et au Code criminel.

Depuis, les FC ont dû adapter leur organisation aux contraintes budgétaires et la PM s'est alors vu confier de plus en plus d'enquêtes sur les questions de discipline militaire et d'enquêtes criminelles courantes. Du même coup, le rôle de l'UES a changé: elle intervenait, à la demande des commandants de base, lorsque se présentaient des cas plus sérieux et plus difficiles dans ces domaines. En outre, elle s'est vu charger de mener les enquêtes de sécurité, responsabilité qui incombait auparavant à la Branche de la sécurité. C'est ainsi que l'UES est devenue, selon l'expression employée par un responsable du MDN, une unité jouant un "double rôle".

5.3 Le rôle de l'Unité des enquêtes spéciales

Le rôle de l'UES découle de ses responsabilités officielles, de l'interprétation de fait qui en est donnée en fonction des exigences liées aux tâches qui lui sont assignées, et du contexte global dans lequel elle assume ces responsabilités.

Le rôle et les responsabilités de l'UES sont énoncés comme suit dans l'ordonnance administrative des Forces canadiennes 22-3 (OAF 22-3):

...

RÔLE

4. Le rôle de l'UES consiste à mettre en place des mesures de prévention et de dépistage pour la sécurité et la contre-ingérence et de mener des enquêtes spéciales sur les infractions au Code criminel et au Code de discipline militaire qui touchent le ministère de la Défense nationale (MDN) et les Forces canadiennes (FC).

RESPONSABILITÉS

5. Dans la mesure prescrite par la loi, le commandant de l'UES est chargé des tâches suivantes:
 - a. mettre en place des mesures préventives de contre-ingérence, c'est-à-dire:
 - 1) mener des enquêtes sur place dans le cadre du programme des attestations de sécurité du MDN;
 - 2) soumettre les employés civils étrangers qui occupent des postes outre-mer à des enquêtes de sécurité et à des vérifications;
 - b. mettre en place des mesures de dépistage de la contre-ingérence, c'est-à-dire:
 - 1) enquêter sur les manquements à la sécurité au sein du MDN, selon les directives du Directeur général - Sécurité (DG Secur) ou à la demande de commandants;
 - 2) effectuer des enquêtes relatives à la sécurité, selon les directives du DG Secur;
 - 3) enquêter sur les incidents touchant le MDN lorsqu'on sait ou soupçonne qu'il y eu sabotage, espionnage, subversion ou terrorisme;
 - 4) diriger les programmes de liaison en matière de police, de contre-ingérence et de sécurité ainsi que les opérations connexes selon les directives du DG Secur;
 - c. faire enquête sur les actes d'homosexualité commis par des membres des FC;

- d. faire enquête sur les actes d'homosexualité commis par des employés civils lorsqu'il y a ou peut avoir des conséquences pour la sécurité et seulement sur l'ordre du DG Sécur;
 - e. enquêter sur des actes de déviation sexuelle lorsqu'il y a ou peut y avoir des conséquences pour la sécurité;
 - f. mener ou appuyer des enquêtes sur les infractions au Code criminel et au Code de discipline militaire et sur les autres questions touchant le MDN, selon les directives du DG Sécur ou à la demande de commandants;
 - g. assurer des services de liaison au nom du MDN et dans le cadre du rôle de l'UES;
 - h. fournir des services polygraphiques au sein du MDN;
 - i. procéder à toute autre enquête selon les directives du DG Sécur, du Chef - Renseignement militaire et sécurité (CRMS) ou du VCEMD, dans le cadre des programmes du MDN ou des FC.
6. Le VCEMD peut confier à l'UES la tâche d'assurer des services de protection étroite à certaines personnes lorsque le CEMD ou le VCEMD le juge nécessaire. Cette tâche lui est attribuée par l'entremise du DG Sécur.

ENQUÊTES CONFIÉES EXPRESSÉMENT À L'UES

7. Un commandant doit demander l'aide de l'UES pour faire enquête sur les actes réels ou présumés ou sur les tentatives énumérés ci-après:
- a. actes de subversion, d'espionnage, de sabotage ou de terrorisme;
 - b. incendies criminels ou dommages intentionnels nuisant à l'efficacité opérationnelle d'une base, d'une station, d'une unité ou d'un établissement du MDN;
 - c. vol de cartes d'identité ou de laissez-passer;
 - d. vol de matériel, de programmes ou de services de traitement automatique des données lorsqu'il y a ou peut y avoir des conséquences pour la sécurité;
 - e. divulgation non autorisée ou perte de renseignements classifiés pendant qu'ils sont stockés, traités ou transmis sous forme d'ondes électromagnétiques;
 - f. suicide d'une personne assujettie au Code de discipline militaire ou d'un employé civil du MDN lorsque l'un ou l'autre détient une attestation de sécurité de niveau 3, afin d'en découvrir le motif;

- g. suicide d'une personne assujettie au Code de discipline militaire ou d'un employé civil du MDN lorsqu'il y a ou qu'on soupçonne qu'il peut y avoir des conséquences pour la sécurité dans l'un ou l'autre cas, afin d'en déterminer le motif;
 - h. usage non autorisé de drogues par des personnes assujetties au Code de discipline militaire lorsque celles-ci possèdent une attestation de sécurité de niveau 3 ou lorsqu'il y a ou peut y avoir des conséquences pour la sécurité.
8. Lorsqu'il n'est pas assuré clairement qu'il faut avoir recours aux services de l'UES, l'autorité qui présente la demande peut consulter celle-ci avant de soumettre sa demande d'enquête. Cette consultation a pour objet d'assurer la coordination de tous les efforts faits pour la bonne marche de l'enquête.

...

INTERDICTIONS - ENQUÊTES GÉNÉRALES

16. Il est interdit à l'UES, sauf si c'est nécessaire au cours d'une enquête sur place menée dans le cadre du programme des attestations de sécurité du MDN, selon les directives du DG Sécur, de procéder à des enquêtes sur:
- a. des problèmes conjugaux ou familiaux;
 - b. des rapports hétérosexuels non criminels ou sur toute poursuite judiciaire en découlant;
 - c. des dettes personnelles et sur leur remboursement;
 - d. des fonctions de vérification principales visant à déterminer des pertes financières et matérielles.

En fait, l'UES consacre la majeure partie de ses ressources au programme des attestations de sécurité du personnel du MDN. En 1981, le CEAOS a estimé qu'environ 70 pour cent des cas traités par l'UES avaient trait au processus d'attestation, et, selon les données que l'on m'a fournies, il en est encore de même à l'heure actuelle. Même s'il n'est pas toujours facile de faire la distinction entre les cas relatifs à la sécurité, qui ont souvent des répercussions sur le plan de la discipline, et

les autres, près de la moitié du reste des cas (30 pour cent) semble être des enquêtes criminelles ou des enquêtes sur des questions de discipline militaire qui n'ont rien ou presque rien à voir avec la sécurité. Il semble donc que la majorité des enquêtes effectuées par l'UES (approximativement 85 pour cent) soient des enquêtes de sécurité, ce qui est tout à fait normal compte tenu du mandat officiel de cette unité.

Les cas d'homosexualité et de déviation sexuelle ont constitué la catégorie d'enquête la plus importante parce qu'on mentionne ces formes d'activité sexuelle dans les responsabilités officielles de l'UES.

5.4 Observations relatives au rôle de l'Unité des enquêtes spéciales

5.4.1 Enquêtes criminelles et enquêtes sur des questions de discipline militaire

Une même question primordiale s'est présentée à plusieurs reprises au cours de mon étude du dossier: Serait-il préférable de confier les responsabilités en matière d'enquêtes criminelles à l'UES ou à un autre service au sein du MDN? Ma préoccupation, partagée par les auteurs de l'Examen militaire (1989) provient du fait que même si l'UES devrait s'occuper, et s'occupe, essentiellement des questions ayant trait à la sécurité, les enquêtes relatives aux infractions au Code criminel et au Code de discipline militaire dont il est question dans son mandat ont une influence subtile, mais profonde, sur la manière dont cette unité fonctionne. En bref, les enquêtes sur les infractions criminelles et militaires ont pris une importance

démesurée vis-à-vis celles qui ont trait à la sécurité et ce, de différentes façons et pour plusieurs raisons.

Le double mandat de l'UES permet aux commandants de faire appel à cette dernière pour des enquêtes où la ligne de démarcation entre les questions de sécurité et d'administration est vague. L'UES prête ainsi le flanc aux sortes de critiques sur lesquelles se sont penchés les auteurs de l'Examen spécial (1986). Même si ces derniers ont indiqué que la possibilité de franchir cette ligne ne posait plus de problème, mon étude du dossier indique que cela semble continuer de constituer un problème et une source importante de critiques. Tant que la ligne entre les questions de sécurité et d'administration demeurera vague, il est probable que le MDN continuera de faire l'objet de critiques en ce qui a trait à son programme des attestations de sécurité et à ses enquêtes de sécurité.

Les enquêtes de sécurité, qu'il s'agisse de celles qui sont effectuées dans le cadre du programme des attestations de sécurité ou sous le couvert de la contre-ingérence, ont (et, à mon avis, devraient avoir) un caractère préventif. Elles ont pour objet d'assurer la sécurité en matière de défense nationale soit en évitant des dangers potentiels avant que des dommages ne se produisent, soit en détectant, en réduisant et, si possible, en éliminant ce qui est vulnérable. Elles diffèrent donc des enquêtes administratives ou criminelles.

Pour ce qui est des enquêtes criminelles, elles visent davantage à réparer les injustices en trouvant et, finalement, en poursuivant les coupables. Il est donc clair que le MDN requiert une compétence pour effectuer des enquêtes de sécurité ainsi que des enquêtes administratives et criminelles. De plus, il est évident que les cas liés à la sécurité auront des répercussions sur les plans administratif et criminel et vice versa. Somme toute, le MDN doit déterminer si toutes ces enquêtes peuvent être effectuées efficacement par une seule unité.

Mes recherches m'ont amené à conclure que lorsque la question est posée sur le plan du principe au sein du MDN, on répond que les deux fonctions d'enquêtes devraient être séparées, car les objectifs qu'elles visent sont différents, ce qui entraîne le développement de compétences différentes. Lorsqu'il arrive à une telle conclusion, le MDN suit la même voie qui a mené le gouvernement du Canada à établir le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS).

Cependant, l'UES continue d'avoir un mandat qui combine les deux fonctions. Pourquoi? Les raisons données pour expliquer l'écart qui existe entre les principes et la pratique semblent fondées sur des considérations liées à des questions de commodité administrative. Le point est soulevé dans un rapport par un officier supérieur des FC de la façon suivante:

Au cours des années, en raison de la réduction des effectifs, les enquêteurs de l'UES ont été appelés de plus en plus à jouer deux rôles, c'est-à-dire mener des enquêtes portant sur des infractions criminelles graves et procéder à des enquêtes sur les antécédents personnels. À

mesure que le nombre de membres du Service canadien des renseignements qui avaient encore une formation d'enquêteur diminuait, les effectifs de l'UES se constituaient de plus en plus par des membres de la police militaire.

Comme le passage cité ci-dessus le suggère, non seulement l'UES doit remplir un mandat qui englobe les enquêtes portant sur des infractions de nature criminelle/administrative et les enquêtes de sécurité, mais ses effectifs sont constitués de personnes issues de la PM. Ces personnes ont reçu leur formation et acquis de l'expérience dans le domaine des enquêtes portant sur des questions relatives au Code criminel, aux règlements de discipline administrative et au Code de discipline militaire. Dans le contexte décrit ci-dessus, il a été observé que:

...les enquêteurs des services d'enquêtes d'ordre général (police militaire) sont portés à des employer techniques (policières) d'interrogatoire plutôt que des techniques d'entrevue dans la conduite d'enquêtes de sécurité. (Je souligne)

C'est en raison de telles considérations que mes conseillers et moi-même avons été amenés à conclure qu'il faudrait suivre les conseils formulés dans l'Examen militaire (1989), selon lesquels la fonction d'enquête concernant des infractions au Code criminel et au Code de discipline militaire devrait être rayée du mandat de l'UES.

RECOMMANDATION 1

Le mandat de l'UES devrait être revu de façon à ce qu'il soit limité aux questions de sécurité.

Une telle révision du rôle de l'UES devra bien sûr s'accompagner d'un changement de nom qui annoncera et reflètera cette révision.

RECOMMANDATION 2

L'Unité des enquêtes spéciales devrait être rebaptisée l'Unité des enquêtes de sécurité.

5.4.2 Mettre l'accent sur la sécurité

Lorsque je recommande que l'UES mette l'accent de façon encore plus nette sur la sécurité, je suis bien conscient de ce que l'adoption d'une telle recommandation pourrait entraîner des difficultés sur le plan de la dotation, de la gestion des carrières et de la formation et qu'elle pourrait exacerber les problèmes de moral auxquels j'ai déjà fait allusion. Cependant, je crois fermement qu'il faut aborder ces difficultés et ces problèmes de façon à ne pas amoindrir le principe de la séparation des fonctions que je viens tout juste d'exprimer. Toute autre approche ne permettrait pas de s'attaquer aux questions cruciales qui m'ont amené à appuyer ce principe fondamental. J'ai reçu et écouté avec intérêt les arguments présentés par des officiers en ce qui a trait aux mérites de l'actuel "double rôle". Cependant, ni mes conseillers ni moi-même n'avons été persuadés que les questions soulevées par ces personnes justifiaient le maintien du statu quo. Ces questions sont bien réelles et nécessitent des réponses, mais pas au détriment du principe auquel, tout comme les auteurs de rapports antérieurs, j'ai été amené à souscrire en réponse aux problèmes

graves et fréquents qui ont déjà été passés en revue.

La mise en valeur des éléments du mandat de l'UES liés à la sécurité et une plus grande intégration des activités de l'UES à celles des autres organismes de sécurité constituent un moyen d'aborder les questions soulevées par les dirigeants. Cependant, je ne vise pas uniquement par une telle suggestion à répondre à ces questions. Je vise aussi à traiter les points soulevés par mes conseillers et moi-même en ce qui a trait à la mesure dans laquelle l'UES s'occupe de l'aspect contre-ingérence de son mandat au-delà des attestations de sécurité. À mon avis, cet aspect des responsabilités de l'UES devrait constituer la pierre angulaire du rôle de celle-ci. Par conséquent, je propose que le MDN envisage des façons d'accroître et de mettre en valeur cet aspect du mandat de l'UES.

Deux possibilités viennent tout de suite à l'esprit. Premièrement, il faudrait exiger de l'UES, lorsque celle-ci est chargée de mener des enquêtes de sécurité, qu'elle détermine les risques auxquels le MDN pourrait alors être exposé et qu'elle fasse des recommandations sur la façon dont le MDN pourrait le mieux se protéger. Cela permettrait aussi de donner à l'UES un objectif d'enquête clair de façon à ce que les enquêteurs soient en mesure de décider quand mettre fin à une enquête, de la même manière que l'objectif qui consiste à porter une accusation fait d'une enquête criminelle une opération dont l'orientation et la finalité sont bien définies.

RECOMMANDATION 3

Les enquêtes de sécurité menées par l'UES devraient avoir comme objectifs explicites: la détermination des risques à la sécurité, l'évaluation des dommages qui ont été ou qui pourraient être causés par bris de sécurité et la préparation de recommandations ayant trait à la prise de mesures préventives.

Deuxièmement, il faudrait que l'UES soit chargée d'inspecter les commandements afin de déterminer la pertinence des mesures de sécurité en vigueur et de faire des recommandations sur la façon de remédier à des insuffisances éventuelles. De telles inspections devraient aussi avoir lieu à la suite d'enquêtes dans le cadre desquelles des manquements à la sécurité ont été découverts. La première étape qui a été suggérée, et que j'appuie, est l'incorporation de l'équipe d'inspection technique de sécurité à l'UES.

RECOMMANDATION 4

Il faudrait conférer à l'UES des fonctions d'inspection et de vérification interne et lui donner les ressources nécessaires à l'exécution de ces fonctions, ce qui inclut l'incorporation de l'équipe d'inspection technique de sécurité.

Il serait aussi possible de s'attaquer aux problèmes de gestion susmentionnés en intégrant plus étroitement les postes d'analyste, dont le rôle consiste à préparer les

dossiers d'attestation de sécurité aux fins de la prise d'une décision, aux postes d'enquêteur de l'UES. Une telle intégration permettrait les mouvements latéraux, lesquels donneraient aux enquêteurs, dont la principale tâche d'enquête consiste à mener des enquêtes d'attestation de sécurité, l'occasion de poursuivre des affaires de l'étape de l'enquête à l'étape de la prise de décision. Cela servirait, entre autres, à accroître la qualité des activités des analystes et des enquêteurs dans la mesure où chaque groupe en viendrait à mieux connaître les activités de l'autre groupe.

RECOMMANDATION 5

L'UES et les analystes qui font actuellement partie de la Direction des attestations de sécurité devraient être intégrés en une seule unité.

5.4.3 Mesures à prendre en réponse à des infractions au Code criminel ou au Code de discipline militaire.

Comme il a déjà été mentionné, des enquêtes portant sur des questions de sécurité mettront très souvent à jour la preuve de la Commission d'infractions au Code criminel ou au Code de discipline militaire auxquelles il faut porter attention. Il s'agit là de l'un des arguments avancés pour justifier l'intégration au sein du mandat de l'UES d'éléments liés à la sécurité et aux questions criminelles. Cet argument m'a été présenté de la façon suivante:

Les enquêtes portant sur des infractions telles qu'elles constituent un délit en vertu de la Loi sur les infractions en matière de sécurité ou de la Loi sur les secrets officiels sont normalement prises en charge par le QGDN après consultation avec le SCRS et la GRC. Ces enquêtes ont

normalement deux volets: l'un est lié à la sécurité, et l'autre au criminel. Bien qu'en théorie ces deux volets puissent être séparés, il n'est pas facile de le faire en pratique; par exemple, un acte d'espionnage, de sabotage ou de terrorisme peut constituer une infraction à la sécurité aussi bien qu'un crime. Au cours du processus d'enquête, il se peut qu'une décision de gestion doive être prise afin de déterminer si oui ou non l'aspect criminel de l'infraction aura préséance du point de vue de l'enquête. On peut alors engager des poursuites judiciaires ou, dans le cas d'espionnage, faire en sorte que l'agent fasse volte-face. La Branche de la sécurité a considéré les deux aspects des enquêtes de sécurité à plusieurs reprises et en est venue à la conclusion que le maintien de l'expertise à l'UES et la coopération avec le SCRS et la GRC constituaient le moyen le plus efficace de mener de telles enquêtes.

Comme je l'ai déjà dit, je conviens de ce que les affaires liées à la sécurité auront souvent des connotations criminelles. Je conviens aussi de ce que, en de rares occasions, il puisse être nécessaire de ne pas explorer le côté criminel d'une affaire afin de sauvegarder les éléments de celle-ci qui sont liés à la sécurité. Cependant, dans la majorité des cas, cela n'est pas vrai. En général, on peut et on doit faire enquête sur l'aspect sécurité et l'aspect criminel d'une affaire, bien qu'il puisse être parfois nécessaire de remettre à plus tard les mesures à prendre en réponse aux infractions au Code criminel ou au Code de discipline militaire jusqu'à ce que l'incidence de l'affaire sur le plan de la sécurité ait été évaluée. Il ne s'agit pas de faire un choix entre la dimension sécurité et la dimension criminelle d'une affaire; il faut bien sûr être déterminé à régler les deux aspects de la question. À mon avis, il faudrait mettre sur pied un système qui permettrait à l'UES de transmettre officiellement à la police militaire et, le cas échéant, aux autorités civiles les preuves d'actes criminels amassées aux cours d'enquêtes.

RECOMMANDATION 6

Établir un système qui permettrait de transmettre officiellement aux autorités concernées l'information relative à des infractions au Code criminel ou au Code de discipline militaire recueillie au cours d'enquêtes de l'UES.

5.4.4 L'aspect sécurité des affaires liées à des infractions au Code criminel ou au Code de discipline militaire.

Je m'interroge aussi à savoir si l'aspect sécurité des affaires de nature criminelle est toujours bien porté à l'attention de l'UES. À chaque année, la police militaire fait enquête sur des milliers d'infractions présumées au Code criminel ou au Code de discipline militaire. Certaines de ces affaires mettront au jour des preuves parmi lesquelles un enquêteur rompu aux questions de sécurité pourrait déceler des points sensibles et des manquements à la sécurité qui devraient faire l'objet d'une enquête plus approfondie. Il faudrait prendre des mesures pour systématiser un tel processus.

RECOMMANDATION 7

Établir un système qui permettrait aux analystes d'examiner les enquêtes portant sur des infractions de nature criminelle dans le but de déterminer si celles-ci pourraient avoir une influence quelconque sur la sécurité et y donner suite suivant le cas.

5.4.5 Enquêtes spécialisées sur les infractions au Code criminel ou au Code de discipline militaire

Actuellement, l'UES constitue pour les commandants une source d'assistance en matière d'enquête à laquelle, dans les affaires qui ne consistent purement qu'en des infractions présumées au Code criminel ou au Code de discipline militaire, ils peuvent recourir lorsqu'ils croient que leurs propres ressources en matière d'enquête ont besoin d'être assistées ou lorsque l'affaire dépasse leur compétence. Je me rends compte que les propositions qui visent à relever l'UES de ses responsabilités en matière d'enquête d'infractions présumées au Code criminel ou au Code de discipline militaire priveront les commandants de cette source d'assistance. Lorsque j'ai examiné les conséquences d'une telle situation, j'ai envisagé la possibilité de mettre à la disposition des commandants une autre source d'expertise en matière d'enquêtes spécialisées et inter-juridictionnelles. Cependant, considérant:

- le nombre de fois qu'un tel besoin s'est fait sentir dans le passé et le fait qu'il y a eu, au cours de la dernière décennie, une chute marquée du nombre de demandes présentées par les commandants pour que l'UES participe à des enquêtes portant sur des infractions présumées au Code criminel et au Code de discipline militaire,
- l'excellence des ressources d'enquête auxquelles ont souvent accès les commandants,
- la possibilité de collaborations inter-juridictionnelles,
- l'obligation pour le maintien de la compétence professionnelle de l'enquêteur

de pratiquer des enquêtes régulièrement, j'en suis venu à la conclusion qu'une telle unité spéciale n'est ni nécessaire ni souhaitable. Je suis persuadé, après avoir longuement considéré la question avec mes conseillers, qu'il serait préférable d'étudier des façons de s'assurer que les détachements de la police militaire et leurs commandants trouvent des moyens de partager les ressources disponibles et de collaborer à des enquêtes inter-juridictionnelles.

RECOMMANDATION 8

Établir un système visant à accroître le partage des ressources et la coopération inter-juridictionnelle entre les détachements de la police militaire.

5.4.6 Orientation sexuelle

L'orientation sexuelle est un point qui peut parfois constituer un sujet de préoccupation dans le cadre de l'évaluation des risques à la sécurité. Cela est notamment vrai lorsque l'orientation et les activités sexuelles d'une personne pourraient entraîner un manquement à la sécurité. Par exemple, une liaison sexuelle entre deux membres des FC pourrait mener à une violation des règles de sécurité, ou une personne pourrait devenir vulnérable en raison de pratiques sexuelles qu'elle ne voudrait pas voir étaler au grand jour. Les situations d'une telle nature constituent toutefois un problème d'ordre général qui n'est pas limité à la question de

l'homosexualité ou de la déviation sexuelle. En fait, des manquements à la sécurité peuvent provenir de situations qui n'ont rien à voir avec la sexualité. Par conséquent, l'homosexualité n'est qu'un des nombreux facteurs qu'il faut considérer. Voici d'autres facteurs à considérer: la personne semble vivre au-dessus de ses moyens; elle est criblée de dettes ou éprouve d'autres problèmes de nature financière; elle boit de façon abusive; elle a des attentes ou des désirs excessifs, elle veut devenir excessivement riche en trop peu de temps ou elle veut atteindre des objectifs qui sont bien au-delà de ses capacités; elle fait preuve d'instabilité mentale ou émotionnelle; des changements évidents apparaissent au travail ou dans sa personnalité; elle exprime son appui, par la parole ou le geste, à toute idéologie extrême qui serait nocive à une forme démocratique de gouvernement. Il ne s'agit là que de quelques exemples des caractéristiques qui font qu'une personne constitue un risque sur le plan de la sécurité ou de la fiabilité.

La GRC est d'avis que "l'homosexualité ne constitue pas en elle-même une preuve de non fiabilité ou un obstacle à l'obtention d'une attestation de sécurité".

Les considérations énoncées ci-dessus et d'autres considérations similaires m'ont amené à croire fermement que l'orientation sexuelle n'est qu'une question parmi tant d'autres qui intéressent la sécurité. Plus précisément, je suis convaincu qu'il n'y a absolument pas de raison de faire de l'homosexualité ou de toute autre forme de sexualité un point d'intérêt particulier pour l'UES.

RECOMMANDATION 9

Rayer du mandat de l'UES les références à l'homosexualité et à la déviation sexuelle.

CHAPITRE 6

Contrôle et examen

6.1 Introduction

Mes recherches m'ont amené à soulever plusieurs questions au sujet des structures de contrôle dans le cadre desquelles opère l'UES et ceux qui font usage du résultat de ces enquêtes.

6.2 Structure actuelle

Permettez-moi d'aborder ces questions en faisant un bref rappel de la situation de l'UES au sein du MDN/des FC.

L'UES dispose de ressources d'enquête qui servent à mener des enquêtes de sécurité. Il s'agit d'une unité de service qui s'occupe des questions soulevées par les commandants en ce qui a trait à la sécurité. Elle procède aussi aux enquêtes d'attestation de sécurité qui font partie du processus de dotation. Les commandants de commandement opérationnel et le DAS sont à l'origine des activités de l'UES, car ce sont eux qui utilisent l'information recueillie au cours des enquêtes de celle-ci afin de décider quelles sont les mesures qui doivent être prises.