



THE CANADIAN  
BAR ASSOCIATION  

---

L'ASSOCIATION DU  
BARREAU CANADIEN

## **Projet de loi C-51, *Loi antiterroriste de 2015***

**ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN**

**Mars 2015**

## **AVANT-PROPOS**

L'Association du Barreau canadien est une association nationale qui regroupe 36 000 juristes, dont des avocats, des notaires, des professeurs de droit et des étudiants en droit dans l'ensemble du Canada. Les principaux objectifs de l'Association comprennent l'amélioration du droit et de l'administration de la justice.

Le présent mémoire a été préparé par l'Association du Barreau canadien avec l'apport des sections nationales du droit pénal, du droit de l'immigration, du droit international, du droit des autochtones, du droit de l'environnement, de l'énergie et des ressources, du droit des organismes de bienfaisance et à but non lucratif et du droit de la vie privée et de l'accès à l'information et avec l'aide de la Direction de la législation et de la réforme du droit au Bureau national. Ce mémoire a été examiné par le Comité de la législation et de la réforme du droit et est approuvé à titre de déclaration publique de l'Association du Barreau canadien.

# TABLE DES MATIÈRES

## Projet de loi C-51, *Loi antiterroriste de 2015*

<b>SOMMAIRE EXÉCUTIF .....</b>	<b>1</b>
A. Service Canadien du renseignement de sécurité (SCRS) .....	2
B. Communication d'information .....	3
C. Modifications au Code criminel.....	4
D. Surveillance nationale cohérente.....	6
E. Conclusion .....	6
<b>I. INTRODUCTION – PROTÉGER LA SÉCURITÉ ET LES LIBERTÉS.....</b>	<b>7</b>
<b>II. EXAMEN MINUTIEUX PLUTÔT QUE SUPERFICIEL DU PROJET DE LOI .....</b>	<b>9</b>
<b>III. COMMUNICATION D'INFORMATION RESPECTANT LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS.....</b>	<b>9</b>
A. Cibler les activités portant atteinte à la sécurité du Canada et non les manifestations licites.....	11
B. Portée de la communication – protection des renseignements personnels .....	13
C. Contrôles limités.....	15
D. La LCISC doit mettre l'accent sur la surveillance efficace et la responsabilité .....	17
<b>IV. CLARIFIER LES RESTRICTIONS PRÉVUES À LA LOI SUR LA SÛRETÉ DES DÉPLACEMENTS AÉRIENS .....</b>	<b>19</b>
<b>V. SE SERVIR DU <i>CODE CRIMINEL</i> À MEILLEUR ESCIENT .....</b>	<b>24</b>
A. Préciser ce que signifie « préconiser ou fomenter » le terrorisme.....	24
B. Mieux cibler la propagande terroriste .....	28

C.	Détention préventive : une mesure extraordinaire .....	30
D.	Remplacer l'ordonnance de contrôle par l'engagement de ne pas troubler l'ordre public .....	31

**VI. SURVEILLER LES ACTIVITÉS DE SÉCURITÉ NATIONALE, NOTAMMENT DU SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ (SCRS) ..... 33**

A.	Les pouvoirs cinétiques exigent une surveillance .....	33
B.	Les juges ne devraient pas autoriser des contraventions à la <i>Charte</i> .....	36
C.	Le SCRS devrait être lié par la <i>Charte</i> .....	38
D.	Il faut mettre en place des mécanismes de surveillance et d'examen .....	38
E.	Obligation plus rigoureuse de faire rapport pour une meilleure protection .....	41
F.	Examen de la loi par le législateur.....	42

**VII. TIRER D'AVANTAGE PARTI DE LA LOI SUR L'IMMIGRATION ET LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS ..... 42**

A.	Assurer l'efficacité des avocats spéciaux .....	42
B.	Appels équitables pour toutes les parties .....	45
	Levée de l'obligation d'autorisation .....	45
	Levée de l'obligation de « question certifiée » .....	47

**VIII. PROTÉGER LE TRAVAIL DES ORGANISMES DE BIENFAISANCE ET À BUT NON LUCRATIF ..... 47**

A.	Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada .....	48
B.	Loi sur la sûreté des déplacements aériens .....	49
C.	Nouvelle infraction de terrorisme .....	49

**IX. CONCLUSION ..... 50**

**X. SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS ..... 51**

# Projet de loi C-51, *Loi antiterroriste de 2015*

## SOMMAIRE EXÉCUTIF

L'adoption de la *Loi antiterroriste* en 2001 a marqué un changement fondamental dans la méthode par laquelle le Canada lutte contre les actes terroristes, apportant d'importantes modifications au droit canadien afin de viser ces menaces. Après plus d'une décennie d'expérience depuis l'entrée en vigueur de la *Loi antiterroriste*, certaines de ces dispositions se sont révélées utiles, ce qui n'est pas le cas pour d'autres. Comme l'avaient prédit l'ABC et de nombreux autres organismes en 2001, cette expérience n'a laissé que peu de doutes au sujet de l'effet discriminatoire particulier des dispositions antiterroristes sur certaines populations.

L'ABC reconnaît que les Canadiens sont préoccupés par le terrorisme — au pays comme à l'étranger — et soutient l'intention du gouvernement de réduire le risque d'actes terroristes au Canada. L'ABC appuie les mesures visant à améliorer la sécurité publique lorsqu'elles sont nécessaires, proportionnées et assorties de garanties suffisantes contre les abus. Il incombe au gouvernement de montrer aux Canadiens que les nouveaux pouvoirs prévus par le projet de loi C-51 répondent à ces critères.

Le gouvernement devrait également indiquer clairement aux Canadiens quelles sont les limites de la loi. Aucune loi, aussi bien rédigée et exhaustive fut-elle, ne peut empêcher tous les actes terroristes. À notre avis, il n'est pas justifiable, ni réaliste, de promettre la sécurité publique en échange du sacrifice des libertés individuelles et des mesures de protection démocratiques. Les deux sont essentielles et complémentaires dans une société libre et démocratique.

La principale question est la suivante : « Le projet de loi atteint-il l'équilibre approprié entre l'augmentation des pouvoirs étatiques de gestion des risques et la protection du droit à la vie privée et des libertés personnelles des citoyens? »

Nos commentaires et analyses juridiques sont offerts dans le but d'aider le Parlement à améliorer le projet de loi, et nous serions heureux de fournir une assistance additionnelle sur toute question spécifique. Le mémoire complet de l'ABC fournit une analyse détaillée de

chacune des parties du projet de loi. Le présent sommaire se concentre sur trois parties du projet de loi, et une préoccupation primordiale :

- Les changements à la Loi sur le SCRS qui forceraient les juges à autoriser des violations de la Charte et des actes illégaux, sous couvert de prévoir un contrôle judiciaire.
- La création de la Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada (LCISC), qui élargirait considérablement les pouvoirs de communication d'information sans définition ni clarté suffisantes, et sans notion de base de protection de la vie privée.
- La création de pouvoirs et d'infractions en droit pénal qui sont imprécis et larges, et par conséquent susceptibles de donner lieu à des contestations constitutionnelles et une dissidence politique légitime.
- L'absence de contrôle national cohérent pour faire contrepoids aux importants nouveaux pouvoirs étatiques proposés.

## **A. Service Canadien du renseignement de sécurité (SCRS)**

Le projet de loi C-51 ferait passer le SCRS d'une agence de collecte de renseignements à une agence chargée de contrer activement les menaces à la sécurité nationale. Il permettrait au SCRS de prendre des « mesures » indéfinies, « même à l'extérieur du Canada », pour « réduire » toute « menace envers la sécurité du Canada ». Le critère d'utilisation de ces mesures serait « des motifs raisonnables de croire qu'une activité donnée constitue une menace envers la sécurité du Canada ».

Les pouvoirs du SCRS ont toujours dépendu de la façon dont on définissait la notion de « menace envers la sécurité du Canada », et l'article 2 de la *Loi sur le SCRS* en donne déjà une définition extrêmement large. Cet article a déjà été interprété de manière à viser les défenseurs de l'environnement, les groupes autochtones et d'autres militants sociaux ou politiques. La proposition d'octroyer au SCRS un rôle cinétique « perturbateur » rehausse nos craintes.

Les limites prévues au projet de loi sont insuffisantes. La question de savoir si les mesures sont « justes et adaptées aux circonstances » sera tranchée unilatéralement par les membres du gouvernement et du SCRS. En vertu de l'article 21.1, le SCRS ne requiert un mandat que s'il a des « motifs raisonnables » de croire qu'un tel mandat est nécessaire et sait que les mesures « porteront atteinte » (et non pas « *pourraient* porter atteinte ») à un droit garanti par la *Charte* ou à une règle du droit canadien. Ainsi, les mesures ne constituant pas, aux yeux du SCRS, une violation de la *Charte* ou un acte criminel ne nécessiteraient aucun mandat.

La combinaison du paragraphe 12.1(3) de ce projet de loi et des dispositions sur le mandat figurant à l'article 21.1 donne à croire que les mandats délivrés par des juges pourront autoriser non seulement des infractions à la loi pénale et à certains droits garantis par la *Charte*, mais la violation de tout droit garanti par la *Charte* — mettant ainsi en péril l'intégralité de la *Charte*. Il s'agit d'une situation sans précédent.

Les mandats judiciaires de perquisition, de fouille et de saisie visent à *prévenir*, et non pas à *autoriser*, les violations de la *Charte*. Le juge qui autorise une perquisition ou une fouille n'autorise pas une contravention à la *Charte*, mais une perquisition ou une fouille qui constituerait autrement une atteinte à la protection accordée par l'article 8. Certains droits garantis par la *Charte*, comme le droit de ne pas faire l'objet d'une peine cruelle et inusitée et la liberté de circulation, sont absolus, et leur violation ne peut jamais être « raisonnable ».

**Il est inadmissible que la violation des droits garantis par la *Charte* prête à discussion, qui plus est dans le cadre de procédures secrètes où seul le gouvernement serait représenté. Le Parlement ne devrait pas accorder au SCRS ou aux juges le pouvoir de faire fi des fondements constitutionnels de notre système juridique.**

## **B. Communication d'information**

Le projet de loi C-51 établirait la *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada* (LCISC), qui conférerait aux institutions fédérales le pouvoir de communiquer toute information — y compris des renseignements personnels — relative aux « activités portant atteinte à la sécurité du Canada ». Ces activités sont définies en termes larges comme toute activité portant atteinte « à la souveraineté, à la sécurité ou à l'intégrité territoriale du Canada ou à la vie ou à la sécurité de la population du Canada ».

Les activités qui constituent des menaces à la « sécurité du Canada » comprennent les activités qui entravent la « stabilité économique ou financière du Canada ». Les Canadiens ont déjà été témoins d'applications larges de ce genre de formulation, par exemple lors de conflits de travail, de manifestations autochtones ou d'activités de défense de l'environnement.

L'exception prévue pour « les activités licites de défense d'une cause, de protestation, de manifestation d'un désaccord ou d'expression artistique » est trop limitée. Il arrive souvent que des protestations ou des activités légitimes de défense d'une cause soient illégales en raison de contraventions à des dispositions réglementaires ou à des règlements municipaux.

La LCISC prévoit trop peu de contrôles et ne contient aucune mesure de protection pour garantir la fiabilité de l'information communiquée. L'expérience de Maher Arar illustre pourtant les conséquences dévastatrices de la communication d'informations inexacts ou non fiables. La vaste portée des pouvoirs de divulgation prévus aux articles 5 et 6 est également préoccupante. Même si la LCISC est théoriquement subordonnée à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*<sup>1</sup>, cette dernière permet explicitement les communications prévues par les *autres lois fédérales*<sup>2</sup>, et autoriserait par conséquent toute communication faite en vertu de la LCISC qui pourrait par ailleurs être interdite.

Il est donc nécessaire de préciser davantage les termes clés de cette loi, de prendre dûment en considération ces notions de base, et d'établir des contrôles suffisants et une surveillance efficace de la communication d'information. L'ABC recommande également que la loi soit réexaminée à intervalles réguliers par le Parlement.

### C. Modifications au Code criminel

L'un des principes fondamentaux du droit criminel veut que les gens sachent à l'avance quels comportements sont interdits et lesquels ne le sont pas. Le projet de loi C-51 propose plusieurs modifications au *Code criminel* qui souffrent de manière générale d'incertitudes, d'imprécision et d'une terminologie à la portée excessive. Ces modifications sont, pour cette raison, vulnérables à une contestation constitutionnelle sans pour autant procurer, ou si peu, d'améliorations à la sécurité publique.

La notion de **préconiser ou fomenter le terrorisme (article 83.221)** s'appliquerait à toutes les « déclarations », y compris, semble-t-il, les déclarations faites en privé, les courriels et les messages textes. La référence aux « infractions de terrorisme *en général* » dénote une intention d'étendre un filet vaste et flou, englobant à la fois les infractions actuelles de terrorisme et tout autre acte criminel commis au profit ou sous la direction d'un groupe terroriste ou en association avec lui. Rappelons qu'on ne peut détecter et prévenir les actes criminels qu'en affectant suffisamment de ressources à l'application de la loi. Interprétée de façon restrictive par les tribunaux, cette proposition n'ajouterait rien aux dispositions constitutives d'infractions actuelles, comme le fait de conseiller la perpétration d'une infraction, le fait de préconiser le génocide ou la contribution à une organisation terroriste.

---

<sup>1</sup> LCISC, paragraphe 5(1).

<sup>2</sup> *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, alinéa 8(2)b).



Interprétée largement, elle ferait l'objet de contestations importantes, à grands frais pour les contribuables, et pourrait viser des activités de nature plus politique que dangereuse.

L'article sur la « **propagande terroriste** » (83.222) autoriserait la suppression de la « propagande terroriste », définie comme « tout écrit, signe, représentation visible ou enregistrement sonore qui préconise ou fomenté la perpétration d'infractions de terrorisme en général [...] ou qui conseille la perpétration d'une infraction de terrorisme ». Nous soutenons le principe d'une ordonnance de suppression de la « propagande terroriste », mais ce filet est trop large. La proposition ne prévoit aucune exigence d'intention et ne comporte pas de défense d'intérêt public, d'éducation ou de discussions religieuses. La « propagande terroriste » devrait selon nous être limitée au matériel qui conseille ou ordonne la perpétration d'une infraction terroriste.

La **détention préventive** vise en principe à éviter une menace terroriste imminente et grave lorsqu'il n'y a pas suffisamment de preuves d'une cause raisonnable et probable d'arrestation et d'inculpation d'une infraction criminelle. Le projet de loi C-51 abaisserait le seuil juridique qui permet d'y recourir, prolongerait la période autorisée de détention préventive et omettrait d'inclure une clause de temporisation. Il rendrait permanent ce qu'on a par le passé justifié comme mesure temporaire et exceptionnelle et donnerait une vigueur accrue à cette mesure juridique extraordinaire. Tout cela sans preuve que la loi existante a atteint ses objectifs ou que de telles modifications sont justifiées.

**Les engagements de ne pas troubler l'ordre public et les ordonnances de contrôle** reposeraient sur une norme beaucoup plus faible que celle qui prévaut actuellement.

L'engagement de ne pas troubler l'ordre public est actuellement disponible lorsque quiconque a des motifs raisonnables de croire qu'une personne commettra une infraction de terrorisme. Le critère retenu par le projet de loi C-51 est *la possibilité* qu'une infraction de terrorisme soit commise. L'ABC appuie cette norme plus faible en tant que moyen efficace de veiller à la perturbation de menaces terroristes possibles en temps opportun. En outre, la durée maximale de l'engagement de ne pas troubler l'ordre public passerait de deux à cinq ans si la personne en cause a déjà été reconnue coupable d'une infraction de terrorisme. Une telle augmentation de durée prête le flanc aux contestations constitutionnelles, en plus de prolonger et de compliquer les instances criminelles, alors que les tribunaux s'efforceront de déterminer si une déclaration de culpabilité antérieure portait bel et bien sur une « infraction de terrorisme » (compte tenu de l'incertitude et de l'imprécision de la définition légale de « terrorisme »). Le paragraphe 810.01(1) vise déjà les infractions de terrorisme et il suffirait

de le modifier pour qu'il réponde plus efficacement aux risques de terrorisme. La nouvelle disposition proposée est par conséquent redondante.

## D. Surveillance nationale cohérente

Un bon nombre de recommandations de la Commission Arar et de la Commission d'enquête sur l'affaire Air India portent sur les lacunes du régime actuel de surveillance et d'examen des organismes de sécurité nationale. Or, ces recommandations n'ont pas encore été mises en œuvre. **Élargir les pouvoirs en matière de sécurité nationale sans renforcement et élargissement correspondants de ce qui est déjà un régime de surveillance et d'examen insuffisant constitue un grave problème.** Un organe d'examen spécialisé devrait être créé et doté des ressources et du mandat nécessaires pour examiner *l'ensemble* des activités ayant trait à la sécurité nationale. L'ABC recommande également la formation d'un comité parlementaire d'examen qui aurait accès à des renseignements secrets.

## E. Conclusion

L'ABC appuie les efforts du gouvernement pour rehausser la sécurité des Canadiens lorsqu'ils sont nécessaires, proportionnels et assortis de mesures de protection adéquates contre les abus. À notre avis, il n'est pas justifiable, ni réaliste, de promettre la sécurité publique en échange du sacrifice des libertés individuelles et des mesures de protection démocratiques. Ces principes sont tous essentiels et complémentaires dans une société libre et démocratique. On ne saurait assurer la sécurité au détriment des droits et libertés constitutionnels du Canada.

Lorsque des pouvoirs extraordinaires de surveillance, de collecte et de communication d'information, et d'arrestation et de détention préventives sont envisagés, que leur nécessité est démontrée et qu'ils sont mis en œuvre, il est essentiel de mettre également en place des mécanismes extraordinaires de surveillance et d'examen afin d'assurer le contrôle nécessaire de ces initiatives.

**Pour que le projet de loi C-51 atteigne ses objectifs, il ne suffit pas que les Canadiens se sentent plus en sécurité : ils doivent l'être dans les faits, et cette sécurité accrue doit s'accompagner de la conviction bien fondée que le Canada demeure une démocratie qui montre la voie à suivre sur le plan international en protégeant scrupuleusement le droit à la vie privée et les libertés civiles.**

# Projet de loi C-51, *Loi antiterroriste de 2015*

## I. INTRODUCTION – PROTÉGER LA SÉCURITÉ ET LES LIBERTÉS

L'ABC reconnaît que les Canadiens sont préoccupés par le terrorisme, au pays et à l'étranger, et elle appuie l'intention du gouvernement de réduire le risque d'actions terroristes au Canada. Nous offrons nos commentaires et notre analyse juridique afin d'aider le Parlement à améliorer le projet de loi et nous serions heureux de contribuer davantage sur toute question particulière.

La principale question est la suivante : « Le projet de loi atteint-il l'équilibre approprié entre l'augmentation des pouvoirs étatiques de gestion des risques et la protection du droit à la vie privée et des libertés personnelles des citoyens? » Alors que l'ABC appuie les objectifs du projet de loi C-51, un grand nombre des mesures qu'il préconise ne réalisent pas l'équilibre approprié. L'analyse qui suit fait ressortir les préoccupations de l'ABC sur :

- la conscription de juges, pour autoriser des violations de la *Charte* et la perpétration d'actes illégaux par le personnel du SCRS, en contradiction avec le rôle fondamental dévolu aux magistrats de protection de la Constitution du Canada et de la primauté du droit dans ce pays;
- la question de savoir si certains aspects du projet de loi résisteront à l'examen constitutionnel;
- le manque de précision et la terminologie de portée excessive d'importantes dispositions du projet de loi;
- la façon de concilier les notions fondamentales du droit criminel et les nouvelles infractions proposées;
- l'absence de surveillance nationale renforcée afin d'équilibrer les nouveaux pouvoirs étatiques proposés.

La *Loi antiterroriste* de 2001 a marqué un changement fondamental dans la méthode par laquelle le Canada lutte contre les actes terroristes, apportant d'importantes modifications au droit canadien afin de viser ces menaces. À l'époque, de nombreux organismes, dont l'Association du Barreau canadien (ABC), ont demandé si la nouvelle loi était nécessaire, c'est-

à-dire si le droit criminel canadien comportait déjà des outils suffisants pour lutter contre le terrorisme. L'ABC a dans le passé fait la mise en garde suivante :

Si ces articles finissent par être acceptés dans le tissu normal du droit criminel, la justification exceptionnelle d'origine pourrait très bien tomber dans l'oubli. L'explication générale voulant que ces dispositions augmentent l'efficacité de l'application de la loi pourrait aisément servir à justifier d'accroître leur application au-delà de leurs limites actuelles.<sup>1</sup>

Après plus d'une décennie d'expérience depuis la promulgation de la *Loi antiterroriste*, certaines de ces dispositions se sont révélées utiles, ce qui n'est pas le cas pour d'autres. Certaines des limites imposées à l'action étatique contre les particuliers ont été respectées, tandis que dans d'autres cas, ces limites se sont révélées déficientes. Comme l'avaient prédit l'ABC et de nombreux autres organismes en 2001, cette expérience n'a laissé que peu de doutes au sujet de l'effet discriminatoire des dispositions antiterroristes sur certaines populations<sup>2</sup>.

L'ABC appuie les mesures visant l'amélioration de la sécurité publique qui sont nécessaires, proportionnées et assorties de mesures de protection adéquates contre les abus. Il incombe au gouvernement de procurer aux Canadiens une preuve factuelle solide que les pouvoirs supplémentaires prévus par le projet de loi C-51 satisfont à cette norme. Le gouvernement devrait également indiquer clairement aux Canadiens quelles sont les limites de la loi. Aucune loi, aussi bien rédigée et exhaustive fut-elle, ne peut empêcher tous les actes terroristes.

À notre avis, il n'est pas justifiable, ni réaliste, de promettre la sécurité publique en échange du sacrifice des libertés individuelles et des mesures de protection démocratiques. Les deux sont essentielles et complémentaires dans une société libre et démocratique. Comme l'a déclaré l'ancien juge de la Cour suprême Ian Binnie :<sup>3</sup>

Le risque que comporte la « guerre contre le terrorisme » n'est pas seulement le préjudice réel que les terroristes peuvent nous causer, mais encore ce que la consternation, la colère, l'anticipation, l'opportunisme ou la dramatisation peut nous amener à faire à nos propres institutions juridiques et politiques.

---

<sup>1</sup> Lettre concernant le projet de loi S-7, *Loi sur la lutte contre le terrorisme* (Ottawa : ABC, 2012).

<sup>2</sup> Pour ne citer qu'un exemple, voir : <http://www.cbc.ca/news/innocent-traveller-stuck-on-airline-watchlist-1.984446>.

<sup>3</sup> Juge Binnie, *Demande fondée sur l'art. 83.28 du Code criminel (Re)*, [2004] 2 RCS 248, par. 116.

L'ABC reconnaît et salue l'analyse des professeurs Kent Roach de l'Université de Toronto et Craig Forcese de l'Université d'Ottawa portant sur divers aspects du projet de loi C-51<sup>4</sup>.

## **II. EXAMEN MINUTIEUX PLUTÔT QUE SUPERFICIEL DU PROJET DE LOI**

Le Comité de la sécurité publique et nationale a décidé de limiter son examen du projet de loi C-51 à huit séances au cours desquelles compareraient 48 témoins; séances qui auront principalement lieu au cours de la semaine du 23 mars. Un examen individuel des dispositions est prévu pour le 31 mars 2015. Il est difficile d'exagérer l'importance de la législation proposée et l'ABC est d'avis que ce processus est expédié beaucoup trop cavalièrement étant donné les enjeux. Le projet de loi C-51 mérite un examen et des débats minutieux et attentifs soucieux des points de vue de l'ensemble des organisations et personnes pertinentes ayant une expertise dans ce domaine.

## **III. COMMUNICATION D'INFORMATION RESPECTANT LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS**

La partie I du projet de loi C-51 établirait la nouvelle *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada* (LCISC). La LCISC autoriserait les institutions fédérales à communiquer de l'information (y compris, faut-il présumer, des renseignements personnels) au sujet des « activités portant atteinte à la sécurité du Canada » (activités ciblées) à d'autres institutions fédérales indiquées. Les activités ciblées sont définies à l'article 2 et comprendraient les activités suivantes, si elles portent atteinte « à la souveraineté, à la sécurité ou à l'intégrité territoriale du Canada ou à la vie ou à la sécurité de la population du Canada » :

- a) entraver la capacité du gouvernement fédéral – ou de son administration – en matière de renseignement, de défense, d'activités à la frontière, de sécurité publique, d'administration de la justice, de relations diplomatiques ou consulaires ou de stabilité économique ou financière du Canada;
- b) entraîner un changement de gouvernement au Canada ou influencer indûment sur un tel gouvernement par l'emploi de la force ou de moyens illégaux;
- c) espionner, saboter ou se livrer à une activité secrète influencée par l'étranger;
- d) se livrer au terrorisme;
- e) se livrer à une activité qui a pour effet la prolifération d'armes nucléaires, chimiques, radiologiques ou biologiques;
- f) entraver le fonctionnement d'infrastructures essentielles;

---

<sup>4</sup> Voir [www.antiterrorlaw.ca](http://www.antiterrorlaw.ca).

- g) entraver le fonctionnement de l'infrastructure mondiale d'information, au sens de l'article 273.61 de la *Loi sur la défense nationale*;
- h) causer des dommages graves à une personne ou à ses biens en raison de ses liens avec le Canada;
- i) se livrer à une activité au Canada qui porte atteinte à la sécurité d'un autre État.

Le préambule de la LCISC énonce « qu'il n'est point de rôle plus fondamental pour un gouvernement que la protection de son pays et de sa population »<sup>5</sup>. L'ABC a souligné qu'il doit exister un équilibre approprié entre les mesures visant à améliorer la sécurité publique (y compris les intérêts légitimes du gouvernement concernant la communication d'informations entre les instances gouvernementales concernant les menaces réelles envers la sécurité) et celles étant conçues pour protéger d'autres aspects fondamentaux des valeurs démocratiques et constitutionnelles canadiennes. À notre avis, la LCISC proposée viserait des activités ne pouvant pas, légitimement, être qualifiées de menaces à la sécurité.

L'article 4 de la LCISC énonce des principes guidant la communication d'information :

- a) la communication d'information responsable et efficace protège le Canada et les Canadiens;
- b) le respect des mises en garde et du droit de regard de la source relativement à l'information ainsi communiquée est compatible avec une communication d'information responsable et efficace;
- c) la conclusion d'ententes de communication d'information convient aux institutions fédérales qui communiquent régulièrement entre elles de l'information;
- d) la fourniture de rétroaction sur la façon dont l'information qui est communiquée est utilisée et sur son utilité en matière de protection contre des activités portant atteinte à la sécurité du Canada facilite une communication d'information responsable et efficace;
- e) seuls ceux qui, au sein d'une institution, exercent la compétence ou les attributions de celle-ci à l'égard d'activités portant atteinte à la sécurité du Canada devraient recevoir l'information communiquée en vertu de la présente loi.

L'ABC appuie ces principes et suggère l'intégration à la LCISC d'un mécanisme d'application.

---

<sup>5</sup> Voir *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Agraira*, 2011 CAF 103. La Cour d'appel fédérale a conclu que l'accent mis sur la « sécurité » dans la *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile*, LC 2005, ch. 10, et des dispositions connexes figurant dans d'autres lois, signifiait que la sécurité constituait le principal facteur, et peut-être le facteur concluant, dans les décisions prises par le ministre sur certaines demandes d'immigration. Cette position a été atténuée, mais non pas infirmée, par la Cour suprême : *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, [2013] 2 RCS 559, 2013 CSC 36.

**RECOMMANDATION :**

- 1. L'ABC recommande que la LCISC comporte des mécanismes efficaces d'application des principes énoncés à l'article 4.**

**A. Cibler les activités portant atteinte à la sécurité du Canada et non les manifestations licites**

Une « activité portant atteinte à la sécurité du Canada » est définie à l'article 2 de la LCISC comme « une activité qui porte atteinte à la souveraineté, à la sécurité ou à l'intégrité territoriale du Canada ou à la vie ou à la sécurité de la population du Canada ». Cette définition a une portée excessive, sans être assortie de balises d'interprétation suffisantes. Il en découle un large éventail de communication d'information dans des cas qui ne sont pas liés aux objectifs de lutte contre le terrorisme du projet de loi.

L'expression « sécurité du Canada » n'est pas définie dans la LCISC. En vertu de l'alinéa a) de la définition de l'activité prévue à l'article 2, cette notion comporterait des activités qui entravent la capacité du gouvernement en matière de « stabilité économique ou financière du Canada ». Les Canadiens ont déjà vu cette formulation appliquée largement, par exemple dans les cas de conflits de travail, de manifestations autochtones et de défense de l'environnement<sup>6</sup>. Dans des affaires telles que *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté de l'Immigration)*, il existait une possibilité qu'une personne pose un « danger pour la sécurité du Canada » non pas en raison d'un comportement répréhensible, mais en raison d'actes qui irrite un allié indispensable<sup>7</sup>. La « population du Canada » englobe tout Canadien, même à l'extérieur du pays. Les mots « activité » et « porte atteinte » ne sont pas définis dans la Loi, ce qui permet un éventail d'actes susceptibles de justifier l'exercice du pouvoir de communication d'information.

La définition du terme « activité » dresse également une liste d'exemples d'« activités portant atteinte à la sécurité du Canada », et le « terrorisme » n'en constitue qu'un exemple. La liste illustre la portée du régime proposé de communication d'information et soulève plusieurs importantes préoccupations :

---

<sup>6</sup> Par exemple, voir « Anti-Petroleum Movement a Growing Threat to Security of Canada, RCMP says » (17 février 2015, *Globe and Mail*) <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/anti-petroleum-movement-a-growing-security-threat-to-canada-rcmp-say/article23019252/>

<sup>7</sup> Cette affaire fait état de la coopération internationale comme un élément nécessaire de la sécurité du Canada. Il y est déclaré que point n'est besoin que le danger pour la sécurité soit direct. Consulter *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté de l'Immigration)*, 2002 CSC 1 aux paragraphes 87 à 92.

- « entraver la capacité du gouvernement fédéral – ou de son administration – en matière de renseignement, de défense, d’activités à la frontière, de sécurité publique, d’administration de la justice, de relations diplomatiques ou consulaires ou de stabilité économique ou financière du Canada », est *trop large*. En particulier, les références à la « sécurité publique » et la « stabilité économique ou financière du Canada » autoriseraient la communication d’information dans les cas de crimes non politiques et d’actes qui n’ont pas trait à des questions de sécurité canadienne.
- L’expression « infrastructures essentielles » figurant à l’alinéa f) n’est pas définie. Cette notion comprend vraisemblablement les pipelines et les tours de transmission d’hydroélectricité et peut-être les chemins de fer et les routes en cas de blocus. Cela pourrait englober les manifestations paisibles durant lesquelles les manifestants interdissent l’accès à un pipeline, en contravention à des règles réglementaires ou à des règlements municipaux. Encore une fois, *la communication d’information serait autorisée pour des activités qui n’ont pas trait à la sécurité nationale* et qui sont en fait communes et revêt une importance pour la démocratie canadienne.
- Autre question sans réponse, *que constituera la détermination qu’une personne « porte atteinte à la sécurité d’un autre État »* et comment cette notion sera appliquée de façon démocratique, sûre et équitable pour tous les Canadiens. Par exemple, cela pourrait viser les manifestations publiques qui touchent la sécurité d’un autre État, si les manifestations sont effectuées sans les permis appropriés et sont de ce fait techniquement illégales. Il en serait ainsi même si l’autre État est répressif. Ainsi, des manifestations contre l’APEC ou Falun Gong pourraient rendre applicables les dispositions proposées de communication d’information.

On ne voit pas trop en quoi la portée de ces activités favoriserait la réalisation des objectifs de lutte contre le terrorisme du projet de loi C-51. Qualifier les opinions canadiennes dissidentes de menaces pour la sécurité du Canada est contraire aux principes démocratiques fondamentaux que chérissent les Canadiens et risque d’avoir un effet paralysant sur la liberté d’expression dans ce pays.

La définition de l’activité figurant à l’article 2 exclut « les activités licites de défense d’une cause, de protestation, de manifestation d’un désaccord ou d’expression artistique », mais cette exception est trop limitée. Il peut arriver que la défense d’une cause et les protestations soient



illégalles en raison de la contravention à des règles réglementaires ou à des règlements municipaux. La LCISC autoriserait la communication d'information même dans ces cas, malgré le fait que la défense d'une cause ou les protestations ne peuvent pas légitimement être qualifiées de menaces pour la sécurité. L'exemption prévue à l'article 2 devrait comprendre les manifestations illégales, qui ne constituent pas une menace réelle pour la sécurité nationale, conformément à l'exemption visant les protestations et les grèves dans la définition d'« activité terroriste » prévue au *Code criminel*<sup>8</sup>.

Dans une société libre et démocratique, la désobéissance civile et les manifestations illégales ne devraient pas être considérées comme des menaces pour la sécurité nationale, sauf si elles présentent un réel danger pour la vie.

#### **RECOMMANDATION :**

- 2. L'ABC recommande que l'on restreigne la portée des activités assujetties à la communication d'information en vertu de la LCISC et que l'exemption prévue à l'article 2 de la LCISC soit élargie de manière à comprendre expressément les manifestations illégales qui ne représentent pas une menace véritable pour la sécurité nationale.**

### **B. Portée de la communication – protection des renseignements personnels**

Se trouve au cœur de la LCISC l'article 5, qui énonce que sur demande *ou* de sa propre initiative, et conformément aux autres lois, une institution fédérale peut communiquer de l'« information ». L'information n'est pas définie, mais il faut présumer que cela signifie que des renseignements personnels pourraient être communiqués aux autres institutions fédérales dans certains cas<sup>9</sup>. L'article 6 semble permettre une « inflation des fins » contraire à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et aux principes fondamentaux du droit de la protection de la vie privée. Cela pourrait créer des possibilités d'utilisation de renseignements privés à mauvais escient.

L'expression « institution fédérale », figurant à l'article 2, s'entend d'une institution fédérale au sens de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ou d'une institution qui figure à

---

<sup>8</sup> Voir le sous-alinéa 83.01b)(ii)(E) du *Code criminel du Canada*.

<sup>9</sup> La constitutionnalité de la communication de renseignements personnels à des gouvernements étrangers a été contestée – mais en vain. Voir *United States of America c. Lucero-Echegoyen*, 2011 BCSC 1028 et *Wakeling c. United States of America*, 2014 CSC 72.

l'annexe 2 de la LCISC. En vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, une « institution fédérale » est :

- a) tout ministère ou département d'État relevant du gouvernement du Canada, ou tout organisme, figurant à l'annexe;
- b) toute société d'État mère ou filiale à cent pour cent d'une telle société, au sens de l'article 83 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Plus de 140 institutions sont énumérées en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'annexe 2 énumère 17 institutions fédérales, notamment le SCRS, le CSTC, la GRC, l'ASFC, l'Agence du revenu du Canada, le ministère de la Santé. Cette liste n'est pas exhaustive.

L'article 5 de la LCISC énonce qu'une institution fédérale peut communiquer de l'information « sous réserve des dispositions de toute autre loi fédérale ou de tout règlement pris en vertu de l'une de celles-ci interdisant ou restreignant la communication d'information ». Parmi les objectifs énoncés de la LCISC, on retrouve la facilitation de la communication d'information entre les institutions fédérales afin de protéger le Canada contre des activités qui portent atteinte à sa sécurité<sup>10</sup>. Cet objectif diffère de celui qu'énonce la version actuelle de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* au Canada, mais il y a un certain chevauchement.

Les rapports entre les deux lois sont des plus clairs suivant les dispositions relatives à la collecte, à l'utilisation et à la communication. Alors que la LCISC est théoriquement subordonnée à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*<sup>11</sup>, cette dernière permet explicitement une communication telle qu'elle est autorisée par *d'autres lois fédérales*<sup>12</sup>, et, par conséquent, autorise toute communication effectuée en vertu de la LCISC, qui pourrait par ailleurs être interdite.

La LCISC ne traitant pas de la collecte d'information par des instances gouvernementales, il faut présumer que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* continuerait à régir la collecte de renseignements personnels, à tout le moins à première vue. Elle prévoit que les renseignements personnels peuvent être utilisés aux fins pour lesquelles ils ont été recueillis, lesquelles doivent être pertinentes pour les « programmes ou activités » de l'institution qui les recueille. L'information peut aussi être utilisée à toute fin compatible avec la fin initiale. En outre, les renseignements peuvent être utilisés aux fins particulières énumérées dans la longue

<sup>10</sup> LCISC, article 3, et *LTA 2015*, article 2.

<sup>11</sup> LCISC, paragraphe 5(1),

<sup>12</sup> *Loi sur la protection des renseignements personnels*, LRC 1985, ch. P-21, alinéa 8(2)b).

liste figurant au paragraphe 8(2). Cela comprend toute fin autorisée par une autre loi fédérale ou un règlement fédéral ainsi que bien d'autres fins<sup>13</sup>.

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne se prononce pas sur la question de savoir quand l'information « reçue » ou « communiquée » par une autre institution fédérale est considérée comme nécessaire ou assujettie automatiquement aux conditions applicables aux renseignements « recueillis ». Par conséquent, les renseignements personnels communiqués en vertu de la SCISC ne continueraient pas nécessairement d'être couverts par les autres protections conférées par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

La longue liste d'exceptions figurant au paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est rallongée encore plus par l'article 6 de la LCISC, qui prévoit qu'une fois que l'information est reçue en vertu de l'article 5, elle peut être utilisée et communiquée de nouveau « à toute personne [...] et ce à toute fin » dans la mesure où la communication se fait « conformément à la loi ». La communication d'information n'est pas limitée aux institutions fédérales figurant dans l'annexe une fois que l'information a été communiquée en vertu de la LCISC, la Loi en permettrait de nouveau la communication « à toute personne [...] et ce à toute fin ». Cela semble permettre la communication d'information au secteur privé et aux gouvernements étrangers, sans que la communication ne soit restreinte par la *Charte*.

#### **RECOMMANDATION :**

- 3. L'ABC recommande que soient précisés les rapports entre la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la LCISC proposée.**
- 4. L'ABC recommande que l'on restreigne la portée de l'article 6 de la LCISC afin d'exclure la communication d'information au secteur privé et aux gouvernements étrangers.**

### **C. Contrôles limités**

Il y a peu de contrôles véritables sur la communication d'information dans la LCISC. La Loi ne renferme pas de mesures de protection pour garantir que l'information communiquée est fiable.

---

<sup>13</sup> Alinéa 8(2)b); sous-alinéas 8(2)(m)(i) et (ii) et paragraphe 8(5).

L'expérience de Maher Arar illustre les conséquences dévastatrices de la communication d'information inexacte ou non fiable. La décision par la GRC de fournir de l'information brute aux autorités américaines concernant son affiliation soupçonnée à al-Qaeda était la cause probable de son transfert et de sa torture en Syrie. La Commission Arar a souligné l'importance de précautions pour garantir qu'à l'avenir, l'information soit exacte et fiable avant sa communication. L'omission de mesures de protection dans la LCISC fait fi des leçons tirées de la saga Arar ainsi que des recommandations de la Commission Arar de sorte que les mêmes erreurs risquent de se reproduire. En interdisant les procédures civiles pour la communication d'information de bonne foi, l'article 9 empêche les particuliers qui subissent des dommages par suite d'une communication d'information préjudiciable ou inexacte d'obtenir réparation.

Le paragraphe 5(1) de la LCISC autoriserait seulement la communication d'information qui « se rapporte » à la compétence ou aux attributions de l'institution à l'égard d'activités portant atteinte à la sécurité du Canada, « notamment en ce qui touche la détection, l'identification, l'analyse, la prévention ou la perturbation de ces activités ou une enquête sur celles-ci ». Bien qu'à première vue, le critère du fait de se rapporter semble limiter la portée de la communication d'information, la définition large des « activités portant atteinte à la sécurité du Canada » signifierait que presque tout se rapporte à la compétence ou aux attributions. L'expression « à la compétence ou aux attributions » est également large au point où elle pourrait englober presque tout<sup>14</sup>.

L'autre caractéristique apparemment limitative du paragraphe 5(1) réside dans le fait que celui-ci prévoit que le tout est sous réserve des dispositions d'autres lois ou règlements interdisant ou restreignant la communication d'information. Tel que discuté ci-dessus, nous estimons que les restrictions à la communication en vertu des lois actuelles ne restreindront pas efficacement la communication d'information accrue que prévoit la LCISC.

Bien que l'alinéa 4b) de la LCISC énonce que la communication d'information doit être guidée par « le respect des mises en garde et du droit de regard de la source relativement à l'information ainsi communiquée », ces principes sont inexécutoires.

Enfin, l'article 6 de la LCISC autorise la communication d'information additionnelle « à toute personne » et « à toutes fins », dans la mesure où la communication est effectuée

---

<sup>14</sup> Craig Forcese et Kent Roach, *Bill C-51 Backgrounder #3: Sharing Information and Lost Lessons from the Maher Arar Experience* à la p. 31. Disponible sur le site [www.antiterrorlaw.ca](http://www.antiterrorlaw.ca).

« conformément à la loi ». Cela serait moins problématique si cela s'appliquait clairement seulement à la communication d'information entre les organismes canadiens (ce qui n'est pas expressément énoncé).

**RECOMMANDATION :**

- 5. L'ABC recommande d'inclure dans la LCISC des mesures de protection visant à garantir la fiabilité de l'information communiquée.**

**D. La LCISC doit mettre l'accent sur la surveillance efficace et la responsabilité**

L'importante intrusion dans la vie privée cautionnée par la LCISC est dépourvue de mécanisme de surveillance ou d'examen pour compenser cette intrusion. La Commission Arar a reconnu que l'application efficace de restrictions légales sur la communication d'information nécessite un examen intégré et effectué spontanément. Pourtant, la LCISC ne mentionne pas la nécessité d'un organisme indépendant d'examen chargé de garantir que l'information communiquée soit fiable, pertinente et conforme à toutes les restrictions prévues par la loi.

Le document d'information relatif au projet de loi C-51 énonce que la LCISC « respecte l'engagement, par le gouvernement, de déposer des mesures législatives sur l'échange de renseignements, engagement qu'il a pris dans le cadre du Plan d'action en réponse à la Commission d'enquête sur l'affaire Air India » et que « le pouvoir d'échanger des renseignements [...] n'est pas sans limite ». Le document d'information suggère que l'information puisse être communiquée aux seules institutions fédérales désignées que lorsqu'elle est pertinente pour leurs responsabilités en matière de sécurité nationale et que seuls les fonctionnaires au sein de ces institutions qui ont besoin de l'information pour exercer leurs fonctions soient délégués pour la recevoir. Il conclut de la façon suivante :

*La Loi sur la protection des renseignements personnels, et avec elle le pouvoir d'enquête sur de possibles violations qui est conféré au Commissariat à la protection de la vie privée, continueront de s'appliquer aux renseignements échangés en vertu du projet de loi. Les fonctions d'examen du Commissariat à la protection de la vie privée et du Bureau du vérificateur général du Canada contribueront au maintien d'un équilibre approprié entre protéger la vie privée des citoyens et garantir la sécurité nationale<sup>15</sup>.*

<sup>15</sup> <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=926879> (dernier paragraphe)

Bien que nous estimions qu'il est essentiel que des limites soient apportées aux vastes pouvoirs conférés par le projet de loi C-51, les limites sont très insuffisantes pour protéger adéquatement les Canadiens, et les promesses contenues dans le document d'information n'ont pas été tenues. Lorsque le projet de loi C-51 a été rendu public, Daniel Therrien, Commissaire à la protection de la vie privée du Canada, a soulevé des doutes sur la portée de la Loi et son manque de surveillance :

*À cette étape préliminaire, je peux dire que je suis préoccupé par la portée des nouveaux pouvoirs qui doivent être conférés par cette nouvelle Loi sur la sécurité de l'échange de renseignements au Canada. Cette Loi, à ce qu'il semble, permettrait aux ministères et organismes gouvernementaux de communiquer les renseignements personnels de tout individu, y compris de Canadiennes et Canadiens ordinaires qui pourraient ne pas être soupçonnés d'activités terroristes, dans le but de détecter et d'identifier de nouvelles menaces à la sécurité. Il n'est pas clair qu'il s'agirait là d'une mesure proportionnée respectant le droit à la vie privée de tous les Canadiens.*

[...]

*Je suis également préoccupé par le fait que les propositions de changements en matière de communication d'information ne sont pas accompagnées de mesures visant à combler des lacunes dans le régime de surveillance de la sécurité nationale. Trois organismes de sécurité nationale au Canada sont soumis à une surveillance indépendante par l'entremise d'un organe d'examen spécialisé qui surveille toutes leurs activités. Cependant, la plupart des organisations qui recevraient et utiliseraient plus de renseignements personnels en vertu du projet de loi présenté aujourd'hui ne le sont pas. Des lacunes dans le régime de surveillance ont été relevées il y a longtemps déjà, notamment par le juge O'Connor dans son rapport au terme de la commission d'enquête Arar [soit qu'une injustice puisse découler d'une communication d'information mal contrôlée]. [italiques ajoutés]<sup>16</sup>*

La compétence du Commissaire à la protection de la vie privée ne s'applique qu'aux « renseignements personnels » et ne couvre pas nécessairement tous les renseignements en cause en vertu du nouveau régime de communication. Rappelons que l'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et les pouvoirs d'examen du Commissaire à la protection de la vie privée sont loin d'être clairs. Et même s'ils s'appliquent, le Commissaire lui-même a reconnu les limites du Bureau comme organisme de surveillance efficace<sup>17</sup>. Il faut en outre se souvenir que le secret pourrait être invoqué au sujet de la majeure partie de

<sup>16</sup> [www.newswire.ca/en/story/1480195/statement-from-the-privacy-commissioner-of-canada-following-the-tabling-of-bill-c-51](http://www.newswire.ca/en/story/1480195/statement-from-the-privacy-commissioner-of-canada-following-the-tabling-of-bill-c-51)

<sup>17</sup> [https://www.priv.gc.ca/parl/2015/parl\\_sub\\_150305\\_f.asp](https://www.priv.gc.ca/parl/2015/parl_sub_150305_f.asp) (par. 3 de la rubrique Surveillance et examen)

l'information communiquée en matière de sécurité nationale, de sorte que la surveillance et l'examen seront encore plus difficiles.

**RECOMMANDATION :**

- 6. L'ABC recommande de modifier la LCISC pour y prévoir un mécanisme de surveillance efficace comprenant un examen parlementaire régulier de ses effets et de son fonctionnement.**

\*\*\*

La communication d'information est logique et appropriée pour garantir le fonctionnement efficient et efficace des institutions fédérales dans leur ensemble. Incontrôlée, elle regorge de dangers tant pour les personnes visitant le Canada que pour ses citoyens innocents, comme l'ont illustré de façon frappante l'affaire Maher Arar et d'autres affaires.

La LCISC constitue un élargissement important des pouvoirs de communication d'information sans définition et clarté suffisantes et sans notion de base de protection de la vie privée. Il est urgent de préciser les termes clés et de prendre en considération ces notions de base ainsi que d'établir des contrôles suffisants de communication d'information et une surveillance efficace. L'ABC recommande qu'un régime de communication d'information aussi large soit assujéti à l'examen par le Parlement de ses effets et de son fonctionnement après une période allant généralement de trois à cinq ans.

#### **IV. CLARIFIER LES RESTRICTIONS PRÉVUES À LA LOI SUR LA SÛRETÉ DES DÉPLACEMENTS AÉRIENS**

Le projet de loi C-51 introduit la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens* (LSDA) afin d'établir un nouveau cadre permettant de déterminer et de viser les personnes qui constituent une menace pour la sécurité des transports ou qui pourraient se déplacer en avion en vue de commettre une infraction de terrorisme. L'ABC appuie les efforts du gouvernement en vue de réexaminer les programmes conçus pour répondre aux événements de septembre 2001 et de faire en sorte qu'ils soient bien fondés en droit.

La sécurité des déplacements aériens est essentielle pour les Canadiens ainsi que pour l'économie et le commerce du Canada. Une liste d'interdiction de vol peut contribuer à la sécurité du public, et elle doit pouvoir fonctionner et être équitable. Elle doit être ciblée de manière à permettre aux voyageurs légitimes de se déplacer librement et ne pas nuire

indûment aux gens et aux entreprises. Les critères d'inclusion dans la liste doivent faire l'objet d'un examen ministériel direct ou d'un examen parlementaire, et il doit y avoir un processus permettant rapidement et efficacement la radiation d'un nom de la liste compte tenu du potentiel d'erreur.

Des problèmes ont affligé des listes d'interdiction de vol similaires par le passé, dont l'absence d'information quant à leur efficacité pour le repérage des menaces.

Une fiche d'information publiée en juin 2007 par le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada déclare ce qui suit :

Bien que le Commissariat ne remette pas en question le souhait de rendre les voyages aériens plus sécuritaires, il reste à voir si une liste de personnes interdites de vol agira effectivement en ce sens. Transports Canada n'a pas présenté d'études ni de preuves de l'efficacité de ce type de liste. Malgré des demandes répétées pour que de telles preuves soient produites, la nécessité et l'efficacité de cette mesure n'ont toujours pas été démontrées<sup>18</sup>.

Pour sa part, la British Columbia Civil Liberties Association a déclaré ce qui suit :

[TRADUCTION]

Selon *Travelwatchlist*, au cours de la première année du Programme de protection des passagers, Transports Canada a déclaré environ 100 cas de fausse correspondance en fonction d'une liste qui renfermerait de 500 à 3 000 noms<sup>19</sup>.

Le Département de la sécurité intérieure des États-Unis a reconnu le potentiel d'erreur dans son système, en analysant les faux résultats positifs (où une personne innocente est déclarée figurer sur la liste) et les faux résultats négatifs (où une personne constituant une véritable menace pour la sécurité n'y figure pas)<sup>20</sup>. Le Département a conclu qu'un système susceptible de faux résultats négatifs produira nécessairement un grand nombre de faux résultats positifs<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> [https://www.priv.gc.ca/resource/fs-fi/fs\\_20070627\\_f.asp](https://www.priv.gc.ca/resource/fs-fi/fs_20070627_f.asp)

<sup>19</sup> <http://bccla.org/privacy-handbook/main-menu/privacy7contents/privacy7-1-4/>

<sup>20</sup> Dans son Rapport annuel au Parlement 2007-2008, le commissaire à la protection de la vie privée a souligné qu'aux États-Unis, des enfants et des personnes connues figuraient sur la liste et ont par la suite fait l'objet d'interrogatoires ou se sont vus interdire l'embarquement (p. ex., le sénateur américain Edward Kennedy).

<sup>21</sup> *Report on Effects on Privacy and Civil Liberties*, Department of Homeland Security, 27 avril 2006.



Jennifer Grover, directrice intérimaire, Sécurité intérieure et Justice au Bureau de la responsabilité gouvernementale des États-Unis, fait la déclaration suivante devant le Sous-comité de la sécurité des transports de la Chambre des représentants :

[TRADUCTION]

Toutefois, nous avons constaté que Secure Flight n'est pas assorti de mesures d'évaluation de l'étendue des erreurs de correspondance du système – par exemple, la mesure dans laquelle Secure Flight manque des passagers dont le nom ne figure pas sur ces listes [...] Nous avons également constaté en septembre 2014 que TSA ne comporte pas d'information à jour et fiable sur tous les cas connus d'erreur de correspondance du système Secure Flight<sup>22</sup>.

Le Canada a un Programme de protection des passagers généralement appelé une liste d'interdiction de vol, depuis 2007, qui permet de refuser les déplacements aériens aux personnes réputées constituer une menace immédiate pour la sécurité aérienne. Le projet de loi C-51 préciserait et élargirait les motifs de refus de déplacement aérien aux personnes considérées comme des menaces, ajoutant de la certitude concernant les cas où les déplacements aériens peuvent être refusés. Alors qu'il est bon d'avoir de meilleures certitudes, les propositions pourraient entraver indûment les voyages légitimes des Canadiens à des fins personnelles ou pour affaires. En vertu du projet de loi C-51, une personne peut se voir refuser le déplacement en fonction d'une simple possibilité de risque, possibilité déterminée par une personne inconnue en application de critères inconnus et non mis à l'épreuve.

- Le système proposé produira vraisemblablement de fausses correspondances, car seuls des renseignements sommaires au sujet des personnes figureront sur la liste d'interdiction de vol. Le paragraphe 8(1) n'exige que les nom et prénom, tout nom d'emprunt, la date de naissance et le sexe de la personne.
- Les critères d'inscription d'une personne sur la liste d'interdiction de vol sont flous. Bien que les critères servant à l'établissement d'une liste d'interdiction de vol ou à l'inclusion d'une personne dans la liste ne devraient pas être divulgués afin de prévenir toute tentative de les contourner, *il faut pouvoir discerner objectivement ce qu'il faut pour être inscrit sur la liste*. Les renseignements sur lesquels la décision repose doivent être mis à l'épreuve par les autorités responsables et être fiables. Les critères utilisés aux fins policières nationales ne s'appliquent peut-être pas entièrement à la collecte de

renseignements, mais les deux milieux doivent déterminer la fiabilité de l'information et la possibilité de s'en servir.

- La LSDA pourrait également porter atteinte à d'autres libertés civiles. Les articles 28 et 30 introduiraient *le pouvoir de fouiller des ordinateurs et des appareils mobiles sans mandat, et sans surveillance*<sup>23</sup>. Un ordinateur personnel, ou un appareil mobile, renferme une quantité importante de renseignements personnels, comme des renseignements personnels sur la santé ou des photographies, auxquels on ne devrait pas avoir accès sans surveillance judiciaire prenant la forme d'un mandat ou, à tout le moins, sans surveillance du processus. Les ordinateurs et les appareils mobiles des avocats contiennent vraisemblablement des renseignements privilégiés sur les clients<sup>24</sup>. En 2009, le *Department of Homeland Security* des États-Unis a élaboré une politique pour régler cette importante question<sup>25</sup>. De plus, l'article 30 semble permettre des fouilles sans mandat de toute personne qui se trouve dans un aéroport ou dans une installation aérienne. Ces pouvoirs ont potentiellement une portée excessive et risquent d'être inconstitutionnels, car ils permettent l'accès à des renseignements personnels ou privilégiés sans autorisation légale.
- Il y a un *manque de protection pour les personnes dont le nom est erronément inscrit sur la liste*. Le paragraphe 8(2) prévoit que le ministre doit examiner la liste tous les quatre-vingt-dix jours afin de déterminer si le nom d'une personne devrait y demeurer. Pourtant, aucune raison objectivement discernable n'est mentionnée pour la radiation d'un nom<sup>26</sup>. Il n'existe aucun processus de détermination rapide par le ministre (ou d'appel) pour cause d'urgence pour une personne se faisant refuser le déplacement aérien, comme les raisons médicales ou humanitaires, le déplacement à l'étranger aux fins d'emploi ou la visite à un membre de la parenté qui se meurt.

---

<sup>23</sup> Voir *R. c. Fearon*, 2014 CSC 77, au par. 51.

<sup>24</sup> La fouille des téléphones cellulaires, comme la fouille des ordinateurs, met en cause d'importants droits en matière de vie privée qui diffèrent de par leur nature et leur portée des autres fouilles : voir *R. c. Vu*, 2013 CSC 60 (CanLII), [2013] 3 RCS 657, aux par. 38 et 40 à 45. Dans une lettre adressée aux ministres de la Justice et de la Sécurité publique en date du 19 juin 2014, l'ABC a exprimé ses préoccupations à ce sujet et offert son assistance pour élaborer une politique canadienne.

<sup>25</sup> [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/privacy/privacy\\_pia\\_cbp\\_laptop.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/privacy/privacy_pia_cbp_laptop.pdf)

<sup>26</sup> Dans *Ibrahim v. Department of Homeland Security*, Case No. C06-00545, Cour de district des États-Unis, pour le district du nord de la Californie, une universitaire figurait sur la liste d'interdiction de vol, car un agent du FBI avait commis une erreur en remplissant un formulaire. Il a fallu des années de litige pour que son nom soit radié de la liste.

- L'article 15 exige du ministre qu'il accorde à la personne à laquelle a été refusé le déplacement la possibilité de faire des observations, mais *les demandeurs n'ont droit à aucune information quant aux motifs pour lesquels leur nom figure sur la liste*. En l'absence d'exigence de fournir des renseignements significatifs, le recours administratif prévu par le projet de loi C-51 est illusoire.
- De même, *le processus d'appel pourrait se révéler tout à fait inefficace*. Un appel auprès de la Cour fédérale ne peut être interjeté qu'une fois que tous les recours administratifs sont épuisés, ce qui se traduit par des délais et des frais importants. Le juge effectuant la révision déterminera si la décision du ministre ou de son délégué est raisonnable, mais le gouvernement peut insister pour que le demandeur ne puisse participer à cette audience. Le juge peut trancher une affaire en fonction d'éléments de preuve non divulgués, et la partie touchée n'a même pas droit à un sommaire. Aucune disposition ne prévoit qu'un avocat spécial puisse représenter le demandeur, comme c'est le cas en matière de sécurité.

#### **RECOMMANDATION :**

##### **7. L'ABC recommande :**

- **de fournir des motifs objectivement discernables pour les ajouts à la liste d'interdiction de vol et les radiations de cette liste,**
- **de restreindre les pouvoirs de fouille sans mandat et**
- **d'ajouter des mesures de protection efficaces pour les personnes dont le nom est erronément inscrit sur la liste, y compris un processus de radiation rapide.**

## V. SE SERVIR DU CODE CRIMINEL À MEILLEUR ESCIENT

### A. Préciser ce que signifie « préconiser ou fomenter » le terrorisme

Le projet de loi C-51 prévoit une nouvelle infraction consistant à préconiser ou fomenter le terrorisme<sup>27</sup> :

83.221. Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans, quiconque, sciemment, par la communication de déclarations, préconise ou fomente la perpétration d'infractions de terrorisme en général – exception faite de l'infraction visée au présent article –, sachant que la communication entraînera la perpétration de l'une de ces infractions ou sans se soucier du fait que la communication puisse ou non entraîner la perpétration de l'une de ces infractions.

L'ABC appuie les modifications législatives visant à améliorer la sécurité des Canadiens et étant compatibles avec les traditions juridiques et les principes constitutionnels du Canada. Nous estimons que la nouvelle infraction proposée ne remplit pas ces conditions.

Les infractions de terrorisme sont des crimes commis contre la population, et leurs auteurs doivent être traités comme des criminels. Avant 2001, le Canada a parfois subi des actes que nous qualifierions aujourd'hui d'« actes terroristes » et les a efficacement traités comme des crimes<sup>28</sup>. Les auteurs de crimes terroristes ont toujours fait l'objet de sanctions sévères, l'accent étant mis sur la dénonciation et la dissuasion, mais dans le cadre du système de justice pénale. Il n'existe aucun régime distinct de détermination de la peine relativement à ces actes<sup>29</sup>. L'ABC ne constate aucune preuve de manque d'outils de détermination de la peine au sein du *Code criminel* qui nécessiterait un écart par rapport aux principes ou pratiques établis du système de justice pénale dans la poursuite de ces infractions.

---

<sup>27</sup> En droit international, la décision *Bosnie-Herzégovine c. Serbie- et-Monténégro*, [2007] CIJ 2, porte sur l'« incitation » à commettre le génocide, plutôt que sur le fait de le préconiser ou de le fomenter.

La Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (2005), série des Traités du Conseil de l'Europe n° 196 [Convention européenne], qui constitue la convention régionale la plus exhaustive jusqu'à maintenant, vise la provocation publique à commettre une infraction terroriste (article 5), le recrutement pour le terrorisme (article 6) et l'entraînement pour le terrorisme (article 7). Une quatrième disposition sur les infractions accessoires (article 9) a été ajoutée et prévoit que certains actes (définis comme des crimes dans l'un des traités antiterrorisme énumérés dans l'annexe de la Convention) ne doivent pas nécessairement être commis pour constituer un crime.

<sup>28</sup> Par exemple, les personnes responsables de l'attentat à la bombe de l'usine Litton à Mississauga, en Ontario, en 1982 ont été condamnées à purger de longues peines d'emprisonnement pour cette activité et d'autres activités criminelles.

<sup>29</sup> *R. c. Khawaja*, [2012] 3 RCS 555, 2012 CSC 69 (CanLII), au par. 130.

---

Un principe fondamental du droit criminel veut que les gens doivent savoir d'avance quels sont les comportements interdits et quels sont les comportements permis. Comme l'a déclaré la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Kelly* :

C'est un concept fondamental du droit pénal que les règles de droit doivent être précises et définitives. C'est là un concept essentiel puisqu'une personne risque d'être privée de sa liberté [...] il ne saurait exister de crimes ou de sanctions sauf en conformité avec des règles de droit bien établies et précises.<sup>30</sup>

Par opposition à cette certitude exigée, l'article 83.221 semble s'appliquer à toutes les « déclarations », ce qui pourrait recouvrir les déclarations faites en privé, les courriels et les messages textes. Contrairement aux infractions à structure similaire de pornographie juvénile et de propagande haineuse, il n'existe aucune exemption pour les conversations privées.

En outre, la disposition constitutive d'infraction proposée fait référence aux « infractions de terrorisme *en général* » (italiques ajoutés), plutôt que simplement à une « activité terroriste ». Cela dénote l'intention d'étendre un filet à la fois vaste et flou. Cette expression englobe les infractions actuelles de terrorisme de même que tout autre acte criminel commis au profit ou sous la direction d'un groupe terroriste ou en association avec lui. Il est impossible de connaître d'avance l'amplitude de la gamme des comportements interdits.

Si on ne souhaite pas élargir considérablement la portée du droit criminel, point n'est besoin d'édicter une nouvelle disposition qui reproduit l'article 22 du *Code criminel*, lequel interdit le fait de conseiller la perpétration d'une infraction. Les termes « préconiser » et « fomenter » ne sont pas non plus définis, quoique certaines décisions judiciaires les définissent. Nous ne connaissons pas la portée qui sera accordée à ces dispositions, mais, encore une fois, la certitude est essentielle en droit criminel.

La lacune à laquelle vise à remédier cette disposition constituant une nouvelle infraction n'est pas claire puisque l'incitation directe à commettre des actes terroristes (par opposition aux « infractions de terrorisme en général ») est déjà un crime. Les discours qui incitent à la criminalité ne sont pas protégés par la Constitution, mais la portée de cette proposition donne à penser qu'elle pourrait porter atteinte aux protections conférées par la *Charte* à la liberté d'expression.

---

<sup>30</sup> [1992] 2 R.C.S. 170, par la juge McLachlin, souscrivant aux motifs du jugement.

Par exemple, si l'apartheid existait encore en Afrique du Sud et que Nelson Mandela était toujours détenu, une personne à un rassemblement à Toronto pourrait réclamer le démantèlement de ce régime et inciter à l'appui au Congrès national africain (ANC). Si, après que cette personne s'est adressée à la foule, certains participants décidaient d'envoyer de l'argent à l'ANC, le locuteur pourrait être reconnu coupable de « fomenter le terrorisme en général » suivant le projet de loi C-51. L'ANC est un mouvement politique, mais il comportait également une aile militaire qui lançait des attaques contre des cibles militaires et policières de l'Afrique du Sud. Le locuteur aurait peut-être réclamé des mesures contre un État pratiquant l'apartheid, mais du fait qu'il connaissait la capacité militaire de l'ANC et qu'il préconisait l'appui à cette organisation, il aurait pu contrevenir à la nouvelle disposition constitutive d'infraction du projet de loi C-51, qui crée l'infraction de terrorisme « en général ».

Cela pourrait s'appliquer à d'autres situations, dans lesquelles un pays en occupe un autre. L'appui aux combattants israéliens qui voulaient renverser le règne britannique en Palestine pourrait tomber sous le coup de cette disposition, tout comme ceux qui s'opposaient à l'occupation soviétique de l'Afghanistan. L'évolution des situations politiques dans le monde ne devrait pas dicter ce qui sera considéré comme du terrorisme en droit canadien ou ce qui constitue « des infractions de terrorisme en général ». Il faut davantage de certitude que ce que renferment les propositions contenues dans le projet de loi C-51.

La disposition constitutive d'infraction proposée ne prévoit pas de défense d'intérêt public ou d'éducation comme c'est le cas pour les dispositions constitutives des infractions de fomentation de la haine ou de pornographie juvénile. Nous nous demandons si des journalistes ou des universitaires pourraient faire l'objet de poursuites en vertu de la nouvelle disposition.

Même une conversation privée entre universitaires dans laquelle une personne exprime son appui à l'endroit d'un groupe de rebelles pourrait être visée. Une restriction aussi large de la liberté d'expression pourrait être jugée inconstitutionnelle. Même si aucune accusation n'est portée dans les cas qui ne s'y prêtent pas, cela pourrait avoir un effet paralysant sur la liberté d'expression, minant notre ordre démocratique.

La norme de poursuite prévue pour l'infraction proposée est très basse. Point n'est besoin, pour une personne, d'avoir l'intention qu'une infraction particulière soit commise ni qu'une personne ou un lieu soit mis en danger. Il suffit qu'elle sache qu'une infraction *puisse* être commise ou qu'elle ne s'en soucie pas. En d'autres termes, il lui suffit simplement de savoir que le fait d'entendre ou de lire une déclaration *peut* conduire une personne à commettre une

infraction de terrorisme en raison de cette communication. Point n'est besoin que la personne « désire » ou « ait l'intention de produire » ce résultat.

Il s'agit d'un écart par rapport à des infractions similaires visées par le *Code criminel*, comme celle de fomenter *volontairement* la haine. L'utilisation du mot « puisse » pourrait englober des cas où il n'existe qu'une *simple possibilité* qu'une infraction de terrorisme soit commise. De plus, le projet de loi C-51 n'exigerait pas de lien direct ou important entre la personne qui fait la déclaration et la personne qui commet l'infraction. L'ABC estime que cette norme de culpabilité criminelle est trop basse, particulièrement lorsqu'elle est combinée au caractère flou de la disposition « en général ».

La norme d'« insouciance » prévue dans la disposition proposée pourrait contrevenir à l'article 7 de la *Charte*. Étant donné les stigmates associés aux infractions de terrorisme, la véritable connaissance ou l'aveuglement volontaire devrait être exigé. Cela est d'autant plus vrai que la disposition exige seulement que l'accusé ne se soucie pas du fait qu'une infraction de terrorisme *puisse* être commise. Le regroupement de la norme de l'insouciance et du mot « puisse » dans l'article 83.221 établit une exigence de *mens rea* trop faible.

Finalement, il doit y avoir une réponse claire au sujet de la contribution qu'apporterait cette infraction proposée à la sécurité publique. Peu de preuves indiquent que l'interdiction des discours extrêmes empêchera l'activité terroriste. L'effet paralysant sur la liberté d'expression pourrait amener les auteurs de communication extrémistes à les masquer, ce qui les rendrait plus difficiles à surveiller ou à détecter. En outre, la lutte contre la radicalisation dépend souvent d'échanges francs entre les autorités, les collectivités et les parents. La sensibilisation pourrait exiger que le type de « dialogue extrême » visé par le projet de loi cible les croyances et les émotions qui mènent à la radicalisation.

On ne peut détecter et prévenir les actes criminels qu'en affectant suffisamment de ressources aux organismes d'application de la loi. Le travail policier, la collecte de renseignements et la communication d'information aux États et organismes alliés, tous sujets à des mécanismes d'examen cohérents, constituent de meilleures façons de lutter contre ceux qui veulent commettre des crimes terroristes que la création d'une infraction trop imprécise qui ne résisterait probablement pas à une contestation sur le plan constitutionnel.

Si la disposition proposée est interprétée de façon restrictive par les tribunaux, elle n'ajoutera rien aux dispositions constitutives d'infractions actuelles comme le fait de conseiller la perpétration d'une infraction, le fait de préconiser le génocide ou la contribution à une

organisation terroriste. Si elle est interprétée largement, elle fera l'objet de contestations aux frais des contribuables, et pourrait viser des activités de nature plus politique que dangereuse.

#### **RECOMMANDATION :**

#### **8. L'ABC recommande la suppression de l'article 83.221 du projet de loi C-51.**

### **B. Mieux cibler la propagande terroriste**

Le projet d'article 83.222 du *Code criminel* prévu par le projet de loi C-51 introduirait la notion de « propagande terroriste », tandis que le projet de paragraphe 83.223(5) autoriserait un juge à ordonner la suppression de la « propagande terroriste » de l'Internet si cette propagande « est accessible au public ». La propagande terroriste est définie comme « tout écrit, signe, représentation visible ou enregistrement sonore qui préconise ou fomenté la perpétration d'infractions de terrorisme en général [...] ou qui conseille la perpétration d'une infraction de terrorisme ». De cette façon, les ordonnances de suppression proposées sont liées à la nouvelle infraction proposée de préconiser ou fomenté le terrorisme. L'ABC appuie la notion d'ordonnance de suppression de la propagande terroriste en principe. Toutefois, nous partageons les préoccupations exprimées par les professeurs Roach et Forcese au sujet du libellé adopté dans le projet de loi C-51.

- La définition a une portée excessive, reprenant une bonne partie de la formulation de la nouvelle infraction de préconiser le terrorisme.
- Il n'y a aucune exigence d'intention : une ordonnance de suppression peut être rendue même si l'auteur ne veut pas ou ne sait pas que le matériel constitue de la « propagande terroriste ».
- Comme l'infraction de préconiser ou fomenté le terrorisme, la définition de l'expression « propagande terroriste » ne comporte pas de défense d'intérêt public, d'éducation ou de discussions religieuses. Les commentaires des universitaires ou d'ordre politique seulement indirectement liés à quoi que ce soit qui pourrait être qualifié de violent peuvent être considérés comme de la « propagande terroriste » et faire l'objet d'une ordonnance de suppression. Une censure qui va si loin est préjudiciable pour la démocratie canadienne et risque d'attirer un examen constitutionnel.
- Le régime d'ordonnances de suppression présente des difficultés concrètes. Le paragraphe 83.223(2) crée un processus contradictoire en exigeant du juge qu'il donne avis à l'afficheur ou à l'auteur lorsqu'une demande d'ordonnance de suppression est faite. Cette personne doit avoir l'occasion de démontrer les raisons pour lesquelles le matériel ne devrait pas être supprimé. En pratique, la personne qui a créé ou affiché



le matériel peut avoir peur de contester la demande par crainte d'être arrêtée pour l'infraction de fomenter ou de préconiser sciemment la perpétration d'infractions de terrorisme. Par conséquent, de nombreuses audiences ne permettraient qu'à une partie de se faire entendre. En outre, les ordonnances de suppression rendues dans des audiences à une partie en l'absence de la personne ne peuvent faire l'objet d'un appel<sup>31</sup>.

L'ABC recommande l'apport de modifications pour remédier à ces problèmes.

**RECOMMANDATIONS :**

- 9. L'ABC recommande que la définition de la « propagande terroriste » se limite au matériel qui conseille ou ordonne la perpétration d'une infraction de terrorisme.**
- 10. L'ABC recommande que les ordonnances de suppression proposées pour cause de « propagande terroriste » comportent une exigence d'intention ainsi que des moyens de défense permettant l'exclusion des activités légitimes d'intérêt public, d'éducation ou de discussions religieuses.**
- 11. L'ABC recommande que les juges soient autorisés à nommer des amis de la cour aux fins d'appel contre les ordonnances de suppression proposées.**

En pratique, il est peu probable que les nouvelles ordonnances de suppression soient fréquemment utilisées et il est plus probable que les responsables de la sécurité demandent aux fournisseurs de services Internet de supprimer volontairement le matériel controversé. Ces méthodes informelles ne seraient pas assujetties à une surveillance judiciaire, mais risquent de porter atteinte à la liberté d'expression.

Une modification corrélative ajouterait la « propagande terroriste » à un tarif douanier qui permet la saisie sans mandat de matériel obscène et de propagande haineuse à la frontière. Compte tenu de l'incertitude et de la grande portée de ce qui sera considéré comme de la « propagande terroriste », l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) pourrait mal comprendre ce nouveau pouvoir ou en abuser. Ce problème est aggravé par le fait que l'ASFC n'est pas assujettie à un organisme d'examen indépendant. L'ABC a récemment exhorté le

<sup>31</sup> Craig Forcese et Kent Roach, Bill C-51 Backgrounder #4: The Terrorism Propaganda Provisions (23 février 2015). Disponible sur le site [www.antiterrorlaw.ca](http://www.antiterrorlaw.ca).

gouvernement fédéral à mettre en œuvre un mécanisme indépendant et efficace de dépôt de plaintes et de surveillance concernant l'ASFC<sup>32</sup>.

**RECOMMANDATION :**

**12. L'ABC recommande la suppression de la modification corrélative au tarif douanier.**

**C. Détention préventive : une mesure extraordinaire**

L'introduction de la première loi antiterroriste du Canada a été assortie de pouvoirs extraordinaires de détention préventive et d'audiences d'investigation. Applicable de 2001 à 2007 (la clause de temporisation quinquennale a expiré en 2007) et après 2012, la disposition d'arrestation préventive permet à la police d'arrêter une personne qu'elle soupçonne de vouloir commettre une infraction de « terrorisme » lorsqu'elle ne dispose pas de suffisamment de preuves pour inculper la personne d'une infraction. Il s'agit de perturber et de prévenir les infractions terroristes au moyen de la détention à court terme si certaines conditions sont respectées. Ce pouvoir vise à éviter une menace terroriste imminente et grave lorsqu'il n'y a pas suffisamment de preuves menant à une cause raisonnable et probable d'arrestation et d'inculpation d'une infraction criminelle. L'ABC appuie ces objectifs raisonnables et fondés, sous réserve des limites et de la surveillance appropriées.

En vertu des dispositions actuelles, un agent de la paix peut arrêter et détenir une personne s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une activité terroriste sera exercée et des motifs raisonnables de soupçonner que l'imposition d'un engagement de ne pas troubler l'ordre public est nécessaire pour empêcher l'activité terroriste. La disposition prévoit actuellement une détention de 72 heures avant qu'un juge n'envisage la possibilité d'imposer un engagement de ne pas troubler l'ordre public à la personne. La personne ne peut pas être détenue pendant une période plus longue, sauf si elle refuse d'accepter les conditions de l'engagement. Dans un tel cas, elle peut être incarcérée pour une période maximale de 12 mois.

On ne dispose d'aucune expérience canadienne pour répondre à la question de savoir si la disposition de détention préventive prévue à l'article 83.3 est nécessaire ou efficace. Elle n'a pas été utilisée au Canada, et les législatures antérieures ont reconnu sa nature extraordinaire en lui adjoignant des clauses de temporisation.

Le projet de loi C-51 abaisserait le seuil juridique permettant son application potentielle, prolongerait la période autorisée de détention préventive et omettrait une clause de temporisation. Il rendrait permanent ce qu'on a par le passé justifié comme mesure juridique temporaire et exceptionnelle, et il rendrait encore plus vigoureuse cette mesure juridique extraordinaire. Tout cela, sans preuve démontrant que des modifications sont justifiées.

L'article 17 remplace l'exigence actuelle des motifs raisonnables de croire « qu'une activité terroriste *sera* entreprise » par des motifs raisonnables de croire « à la *possibilité* qu'une activité terroriste soit entreprise ». Il remplace également l'exigence selon laquelle un engagement ou l'arrestation de la personne « est *nécessaire* pour éviter que l'activité terroriste ne soit entreprise » par « aura *vraisemblablement* pour effet d'empêcher que l'activité terroriste ne soit entreprise ». Le libellé antérieur « sera » et « nécessaire » conjointement avec l'exigence des « motifs raisonnables de croire » et de la « preuve selon la prépondérance des probabilités » constituent des motifs adéquats permettant aux juges de pondérer la protection de la société et la liberté individuelle. La norme plus faible proposée dans le projet de loi pourrait bouleverser cet équilibre.

Le projet de loi ferait passer de trois jours à sept jours la période maximale de détention préventive. Nous ne voyons pas la nécessité d'un tel amendement. Enfin, le paragraphe 83.3(12) pourrait être problématique compte tenu de sa définition imprécise de portée excessive des mots « terrorisme » et « activité terroriste ».

#### **RECOMMANDATION :**

**13. L'ABC recommande que le projet de loi C-51 conserve les seuils juridiques actuels applicables à la détention préventive et aux périodes autorisées de détention et qu'on y ajoute une clause de temporisation.**

#### **D. Remplacer l'ordonnance de contrôle par l'engagement de ne pas troubler l'ordre public**

L'article 24 du projet de loi C-51 propose la suppression des mots « ou une infraction de terrorisme » dans le paragraphe 810.01(1). À l'heure actuelle, cette disposition adapte le régime d'engagement de ne pas troubler l'ordre public de l'article 810 du *Code criminel* aux infractions d'intimidation, d'organisation criminelle et de terrorisme.

Le projet de loi propose un nouvel article 810.011 pour les engagements de ne pas troubler l'ordre public dans le contexte d'une infraction de terrorisme, prévoyant une norme beaucoup

plus faible. Présentement, le paragraphe 810.01(1) prévoit un engagement de ne pas troubler l'ordre public lorsque quiconque a des motifs raisonnables de croire qu'une personne « commettra » une infraction de terrorisme. Le projet de paragraphe 810.011(1) utilise les mots « *la possibilité* » de la perpétration d'une infraction de terrorisme. L'ABC appuie cette norme plus faible en tant que moyen efficace de veiller à la perturbation de menaces terroristes possibles en temps opportun.

Le projet de paragraphe 810.011(1) ferait également passer de deux à cinq ans la durée maximale d'un engagement de ne pas troubler l'ordre public si le juge est convaincu que la personne a déjà été reconnue coupable d'une infraction de terrorisme. Enfin, elle exigerait du juge qu'il envisage plusieurs conditions plus générales, notamment l'obligation par la personne de déposer son passeport et de demeurer dans une région donnée.

Cette disposition proposée est redondante et inutile. Le paragraphe 810.01(1) vise déjà les infractions de terrorisme. Les modifications qui prévoient un engagement de ne pas troubler l'ordre public pendant une période maximale de cinq ans si une personne a déjà été déclarée coupable d'une infraction de terrorisme, ainsi que l'ajout de conditions plus larges, pourraient être intégrées par voie de modifications aux dispositions actuelles ou au cadre actuel.

L'augmentation à concurrence de cinq ans de la durée d'un engagement pour une personne déjà déclarée coupable d'une infraction de terrorisme pourrait être susceptible de contestations constitutionnelles. Elle pourrait prolonger et compliquer les instances, alors que les tribunaux déterminent si une déclaration de culpabilité antérieure portait sur une « infraction de terrorisme », compte tenu de l'incertitude et de l'imprécision de la définition légale de « terrorisme ».

#### **RECOMMANDATION :**

- 14. L'ABC recommande, au lieu de l'introduction d'un nouveau régime d'ordonnances de contrôle, le maintien du paragraphe 810.01(1) dans sa version actuelle, quitte à le modifier pour qu'il réponde mieux aux infractions de terrorisme.**

## **VI. SURVEILLER LES ACTIVITÉS DE SÉCURITÉ NATIONALE, NOTAMMENT DU SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ (SCRS)**

### **A. Les pouvoirs cinétiques exigent une surveillance**

L'une des modifications les plus troublantes qu'apporte le projet de loi C-51 est la transformation proposée du SCRS dont le statut d'agence de collecte de renseignements deviendrait celui d'une agence se chargeant activement de contrer les menaces à la sécurité nationale. L'ajout de l'intervention cinétique au mandat du SCRS transformerait de façon fondamentale l'agence. L'ABC nourrit des préoccupations quant à la portée du mandat additionnel et du manque de responsabilité et de surveillance proportionnellement au nouveau rôle de l'agence.

Le SCRS pourrait prendre des « mesures » indéfinies « même à l'extérieur du Canada » pour « réduire » une « menace envers la sécurité du Canada ». Le seuil d'utilisation de ces mesures serait « des motifs raisonnables de croire qu'une activité donnée constitue une menace envers la sécurité du Canada ».

Dans sa loi constitutive, le SCRS s'est vu attribuer un large mandat, suscitant une crainte qui a été soulevée au moment de sa création<sup>33</sup>. Les pouvoirs du SCRS ont toujours dépendu de la façon dont on définissait une « menace envers la sécurité du Canada », et l'article 2 de la *Loi sur le SCRS* prévoit une définition extrêmement large. À la lumière des rapports effectués sur les activités de surveillance du SCRS au cours des dernières années, il semble que la définition de grande portée des « menaces envers la sécurité du Canada » ait été interprétée de manière à viser les défenseurs de l'environnement, les groupes autochtones et les autres militants sociaux ou politiques<sup>34</sup>. Alors que ceci est troublant concernant une agence de renseignements, la proposition d'octroyer au SCRS un rôle cinétique « perturbateur » accroît considérablement nos craintes.

Les dispositions suivantes prévoient des limites aux nouveaux pouvoirs cinétiques du SCRS proposés dans le projet de loi C-51 :

---

<sup>33</sup> <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/researchpublications/8427-f.htm#E>. Les questions

<sup>34</sup> <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/anti-petroleum-movement-a-growing-security-threat-to-canada-rcmp-say/article23019252/>  
<http://www.theguardian.com/environment/2013/feb/14/canada-environmental-activism-threat>

- paragraphe 12.1(2) : les « mesures » doivent être « justes et adaptées aux circonstances, compte tenu de la nature de la menace et des mesures, ainsi que des solutions de rechange acceptables pour réduire la menace »;
- paragraphe 12.1(3) : le SCRS ne doit pas prendre de mesures qui contreviendraient à la *Charte* ou à une autre règle du droit canadien sauf si un mandat est décerné en vertu de l'article 21.1 proposé;
- article 12.2 : il est interdit au SCRS de causer des lésions corporelles à un individu ou la mort de celui-ci, de tenter volontairement d'entraver, de détourner ou de contrecarrer le cours de la justice ou de porter atteinte à l'intégrité sexuelle d'un individu.

L'ABC estime que ces restrictions ne suffisent pas. En pratique, la question de savoir si les mesures sont « justes et adaptées aux circonstances » sera tranchée unilatéralement au sein du gouvernement et du SCRS. Le SCRS n'a besoin d'un mandat en vertu de l'article 21.1 que s'il a « des motifs raisonnables » de croire que le mandat est nécessaire, et un mandat n'est nécessaire que lorsque les mesures « porteront atteinte » (et non pas « pourraient porter atteinte ») à un droit garanti par la *Charte* ou à une règle du droit canadien. Les mesures qui ne correspondent pas à ce seuil ne nécessitent pas l'obtention d'un mandat délivré par un juge et la seule surveillance applicable consisterait en de seuls contrôles internes ou exercés par le pouvoir exécutif<sup>35</sup>. Pour donner un exemple, les modifications permettraient au SCRS de procurer de faux renseignements à des financiers environnementaux étrangers afin de les dissuader de financer des groupes environnementaux canadiens opposés à des projets de pipeline.

L'augmentation des pouvoirs du SCRS pourrait également présenter des problèmes opérationnels. Par exemple, on ignore dans quelle mesure les nouveaux pouvoirs cinétiques du SCRS influeraient sur un procès criminel subséquent. Les opérations du SCRS qui sont effectuées avant une enquête criminelle peuvent chevaucher, toucher et entacher une enquête postérieure de la GRC et le dossier de preuve. En outre, le procès criminel peut être retardé par des questions et des demandes originant des mandats délivrés par la Cour fédérale et des violations de la *Charte*. Les opérations cinétiques du SCRS pourraient rendre plus difficile le dépôt de poursuites judiciaires.

Les pouvoirs accrus qu'on projette d'accorder au SCRS chevaucheront davantage les pouvoirs conférés à la GRC. La Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la

---

<sup>35</sup> Craig Forcese et Kent Roach, *Bill C-51 Backgrounder #2: The Canadian Security Intelligence Service's Proposed Power to "Reduce" Security Threats through Conduct that May Violate the Law and the Charter* (12 février 2015). Disponible sur le site [www.antiterrorlaw.ca](http://www.antiterrorlaw.ca).

suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol d'Air India a reconnu l'importance de la coopération et de la communication d'information entre le SCRS et la GRC afin de contrer efficacement les menaces terroristes, et elle a recommandé qu'un conseiller en sécurité nationale règle les différends et veille à ce que les renseignements soient échangés entre le SCRS et d'autres agences de sécurité et ministères. Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre, et sans organisme surveillant toutes les opérations de sécurité nationale, le chevauchement entre les pouvoirs qu'on propose d'attribuer au SCRS et le mandat de la GRC pourrait semer la confusion et engendrer l'inefficacité. Le juge Major, qui a dirigé la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol d'Air India, a récemment souligné ce problème :

[TRADUCTION]

Ils pourraient avoir le droit d'aller plus loin que la simple collecte de renseignements, a-t-il dit au sujet du SCRS en vertu du nouveau projet de loi. Si tel est le cas, cela pourrait mener à d'autres problèmes de chevauchement. La GRC se contrarie et pense « eh bien, laissons le SCRS le faire ». Et le SCRS ne le fait pas. Quand tant d'organismes sont en cause, il y a risque de confusion, sauf si quelqu'un dirige le navire.<sup>36</sup>

Ensemble, le paragraphe 12.1(3) proposé et les dispositions sur le mandat figurant à l'article 21.1 préoccupent l'ABC, car il est difficile de savoir dans quelle mesure ils obligeraient les juges à autoriser des atteintes aux droits constitutionnels garantis aux Canadiens par la *Charte*. Il semble que ces dispositions donneraient à la Cour fédérale le pouvoir d'autoriser des « mesures » comme :

- travailler en collaboration avec Affaires étrangères et l'ASFC pour empêcher le retour d'un citoyen qui, craint-on, risque à l'avenir de commettre des actes de violence politique (contrairement à l'article 6 de la *Charte*),
- saisir ou supprimer un site Web qui, selon le SCRS, pourrait encourager l'appui à une rébellion étrangère (contrairement à l'alinéa 2b) de la *Charte*) et
- peut-être même détenir des personnes que l'on estime constituer une « menace envers la sécurité du Canada » (contrairement aux articles 9, 7, 10 et 12 de la *Charte*).

---

<sup>36</sup> <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/ottawa-didnt-learn-air-india-lesson-says-ex-judge/article23240705/>

Alors que le gouvernement a indiqué à maintes reprises que les nouveaux pouvoirs du SCRS n'iraient pas jusqu'à la détention arbitraire, aucune limite explicite n'exclut la détention. La détention ne serait pas visée par les restrictions à l'entrave à la justice ou à l'atteinte de l'intégrité sexuelle et ne constitue pas non plus des lésions corporelles. En outre, on ignore si les « lésions corporelles » comprennent les préjudices psychologiques dans le projet d'article 12.3 et, si tel n'est pas le cas, le SCRS pourrait avoir le pouvoir de solliciter l'autorisation de se livrer à de la torture psychologique (contrairement à l'article 12 de la *Charte*)<sup>37</sup>.

**RECOMMANDATION :**

**15. L'ABC recommande la création d'un Bureau du conseiller en matière de sécurité nationale qui agirait comme organe d'examen spécialisé, serait doté des ressources et du mandat nécessaires pour examiner l'ensemble des activités ayant trait à la sécurité nationale et assurerait une communication d'information et coopération efficace entre le SCRS et les autres agences de sécurité, dont la GRC.**

**16. L'ABC recommande d'amender l'article 12.2 afin d'interdire explicitement toute détention arbitraire par le SCRS et de préciser que la notion de « lésion corporelle » comprend les préjudices psychologiques.**

**B. Les juges ne devraient pas autoriser des contraventions à la *Charte***

Les projets de paragraphe 12.1(3) et d'article 21.1 semblent prévoir que des mandats délivrés par un juge peuvent autoriser l'atteinte à *tout* droit garanti par la *Charte*. Cela met en péril l'intégrité de la *Charte*, ce qui est sans précédent.

Les mandats judiciaires de perquisition, de fouille et de saisie visent à *prévenir*, et non pas à *autoriser*, les violations de la *Charte*, car la protection qu'elle confère contre les perquisitions, les fouilles et les saisies est assortie d'une réserve : la *Charte* ne protège que contre les perquisitions, les fouilles et les saisies qui sont « abusives ». Le juge qui autorise une perquisition ou une fouille n'autorise pas une contravention à la *Charte*, mais autorise la perquisition ou la fouille afin d'empêcher ce qui constituerait par ailleurs une atteinte à la protection accordée par l'article 8 contre les perquisitions, les fouilles et les saisies abusives.

<sup>37</sup> *R. c. McGraw* [1991] 3 R.C.S. 72.



D'autres droits garantis par la *Charte*, comme le droit de ne pas faire l'objet d'une peine cruelle et inusitée et la liberté de circulation, sont absolus, et leur violation ne peut jamais être « raisonnable ». Bien que tous les droits garantis par la *Charte* soient assujettis à des limites raisonnables en vertu de l'article premier de la *Charte*, toute atteinte au droit est généralement indiquée clairement à l'avance dans la législation. Même l'article 25.1 du *Code criminel*, qui autorise la police à contrevenir à des lois fédérales dans certains cas, n'est pas censé autoriser des contraventions à la *Charte* :

[TRADUCTION]

Si on s'imagine qu'un tribunal peut autoriser à l'avance l'atteinte à un droit en réponse à une invitation indéfinie à le faire, on ne comprend absolument rien à l'application de notre Constitution, fondamentalement. [...] Il s'agit d'une rupture ahurissante avec les attentes fondamentales au sujet de la primauté du droit et du rôle de la magistrature<sup>38</sup>.

Cet aspect du projet de loi est incompatible avec le rôle des tribunaux et de la magistrature. Les juges canadiens sont chargés de faire respecter la primauté du droit et la Constitution du Canada contre les mesures étatiques illégales. Ils ne doivent pas être forcés par l'État à restreindre les droits garantis par la *Charte*, alors que leur rôle fondamental consiste à veiller à ce que toute la législation soit conforme à la *Constitution* et à prévenir les violations injustifiées de la *Charte*.

Les projets d'article 12.3 et 21.1 autorisent toute conduite qui contrevient à la *Charte* au nom de l'atténuation d'une menace envers la sécurité du Canada dans la mesure où elle n'entrave pas la justice, ne cause pas de lésions corporelles ni ne porte atteinte à l'intégrité sexuelle. Cette invitation aux violations de la *Charte* ne sera probablement pas justifiée en vertu de l'article premier ni interprétée comme une mesure prévue « par une règle de droit ».

Cette proposition fait aussi naître des préoccupations d'ordre procédural. Toute délibération sur la question fondamentale de savoir dans quels cas et de quelle façon le SCRS peut être autorisé à porter atteinte à des droits garantis par la *Charte* sera menée dans le cadre d'une audience sur mandat *ex parte* et à huis clos. L'audience aura lieu en secret et que seules les opinions du gouvernement seront représentées. Aucun tiers ne pourra présenter d'observations. En outre, la décision de la cour ne sera vraisemblablement pas accessible au public en raison de la confidentialité des renseignements de sécurité. Aucune partie ne pourra interjeter appel contre la décision.

<sup>38</sup> *Supra*, note 35.

Il est inconcevable que l'atteinte à des droits garantis par la *Charte* puisse être débattue, dans une instance secrète où seul le gouvernement est représenté.

Sans que ne soit formulée clairement l'intention du législateur d'envisager cette étape remarquable, l'ABC est incapable de fournir des commentaires plus poussés quant à la portée des mandats proposés. Toutefois, nous n'appuyons pas la proposition selon laquelle le législateur pourrait accorder au SCRS ou aux juges le pouvoir de faire fi des fondements constitutionnels de notre système juridique.

#### **RECOMMANDATION :**

**17. L'ABC recommande que les dispositions relatives aux mandats délivrés par un juge prévues au paragraphe 12.1(3) et à l'article 21.1 du projet de loi C-51 soient modifiées de manière à s'assurer qu'elles s'harmonisent pleinement avec le rôle fondamental de la magistrature canadienne, soit faire respecter la primauté du droit et les garanties constitutionnelles du Canada.**

### **C. Le SCRS devrait être lié par la *Charte***

Le paragraphe 12.1(3) exige du SCRS qu'il sollicite un mandat seulement pour prendre des mesures *qui porteront* atteinte à un droit garanti par la *Charte*. Dans le contexte des enquêtes criminelles, il existe en vertu du droit actuel un incitatif pour la police de se montrer prudente dans l'exercice d'activités qui *pourraient* porter atteinte à des droits garantis par la *Charte* compte tenu de l'effet d'une violation sur une poursuite potentielle. Dans le contexte de la collecte de renseignements et de la « perturbation » de menaces à la sécurité nationale, l'incitatif institutionnel à la prudence n'est pas nécessairement le même, même si les agents ont les meilleures intentions. Le SCRS a fait l'objet de plusieurs rapports récemment, de même que de décisions de la Cour fédérale, ces rapports et décisions dénotant l'impression d'un manque de franchise de la part du Service derrière des portes closes<sup>39</sup>.

### **D. Il faut mettre en place des mécanismes de surveillance et d'examen**

Nous soulignons la distinction entre la « surveillance » et l'« examen » : la surveillance est le commandement et le contrôle des opérations (en d'autres termes, la gouvernance en temps

<sup>39</sup> [http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm\\_arar\\_bgv1-fra.pdf](http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_bgv1-fra.pdf)

réel), tandis que l'examen est la vérification rétrospective des opérations, à la lumière d'un ensemble de critères. En ce qui concerne le SCRS, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) effectue un examen, tandis que l'organe exécutif du gouvernement et de la magistrature effectue la surveillance.

Nous avons de graves préoccupations au sujet de la surveillance et de l'examen des opérations cinétiques du SCRS. Les commissions *Arar* et *Air India*, ainsi que d'autres commissions, ont fait des recommandations claires concernant les lacunes du régime actuel de surveillance et d'examen des organismes de sécurité nationale<sup>40</sup>. Étant donné qu'un grand nombre de ces recommandations n'ont pas encore été mises en œuvre, un élargissement des pouvoirs en matière de sécurité nationale sans renforcement et élargissement correspondants d'un régime de surveillance et d'examen insuffisant constitue un grave problème.

Premièrement, il y a déjà un manque de surveillance efficace de la part de l'exécutif sur les opérations du SCRS. Il existe des preuves indiquant que le SCRS ne tient pas le ministre de la Sécurité publique dûment au courant de ses activités<sup>41</sup>. La Commission sur *Air India*<sup>42</sup> était préoccupée par l'efficacité de la surveillance par l'exécutif du SCRS et a recommandé que le SCRS n'ait pas le pouvoir discrétionnaire libre d'examen de s'abstenir de communiquer à d'autres organismes gouvernementaux des renseignements pertinents. Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

Deuxièmement, la surveillance judiciaire est limitée. Les mandats judiciaires sont exigés seulement pour certains pouvoirs proposés du SCRS. Le projet de loi C-51 précise que le SCRS est tenu de solliciter un mandat seulement lorsqu'il a des « motifs raisonnables » de croire qu'un tel mandat est requis. Et un mandat est requis seulement si les mesures « contreviendront », et non pas « pourraient contreviendront », à la *Charte* ou à une autre règle de droit canadienne. Les mesures qui ne vont pas jusqu'à contreviendront à la *Charte* ou à une autre règle de droit ne nécessitent pas de mandat, d'où l'absence de surveillance judiciaire. Cela donne à penser qu'il y aura peu, ou même pas du tout, de surveillance judiciaire des activités menées par le SCRS à l'étranger, là où l'application du droit canadien et de la *Charte* est incertaine. Même lorsque le SCRS sollicitera un mandat, les nouveaux mandats pourraient

---

<sup>40</sup> Commission Arar, Volume 1 : section 3.1.1.6 *Le partage d'information avec des organismes étrangers* (lien au volume 1: [http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm\\_arar\\_bgv1-fra.pdf](http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_bgv1-fra.pdf)).

<sup>41</sup> [http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/air\\_india/2010-07-23/www.majorcomm.ca/fr/reports/finalreport/index.asp](http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/air_india/2010-07-23/www.majorcomm.ca/fr/reports/finalreport/index.asp).

<sup>42</sup> *Supra*, note 35 à la page 33.

conférer au SCRS des pouvoirs sans précédent, y compris l'autoriser à violer la *Charte*. Dans ces circonstances, il est inquiétant que le juge ne dispose probablement pas de tous les renseignements et de tous les arguments constitutionnels pertinents pour prendre une décision. En outre, contrairement à d'autres types de mandats, il n'existerait aucun examen du mandat devant un tribunal après sa délivrance et son exécution. Il est probable que le SCRS exercera ses pouvoirs sous le sceau du secret et que toute information connexe au mandat demeurera confidentielle au nom de la sécurité nationale.

[TRADUCTION]

[L]e nombre modeste d'examens que le CSARS peut actuellement mener sera réparti sur une gamme plus vaste d'activités. Le CSARS, qui manque de ressources actuellement, en aura encore plus à faire, signifiant qu'il pourrait lui être difficile de maintenir son niveau actuel d'examen des opérations de renseignement et d'examiner vraiment en même temps la conduite cinétique du SCRS.<sup>41</sup>

Troisièmement, l'examen par le CSARS est limité. Il ne dispose pas des ressources ou des capacités nécessaires pour examiner efficacement les actes du SCRS, problème qui s'aggravera si le SCRS se fait attribuer les pouvoirs cinétiques proposés. L'examen effectué par le CSARS des activités du SCRS a toujours été partiel – il n'examine pas et ne peut pas examiner toutes les activités, se limitant à un simple échantillon. Si le projet de loi est adopté,

Ce problème sera exacerbé, car le projet de loi accorderait au SCRS des pouvoirs cinétiques à l'étranger : [TRADUCTION] « La perspective d'un organe d'examen à court de ressources et de personnel maintenant obligé d'étendre ses activités aux examens extraterritoriaux (coûteux) qui comportent dorénavant non seulement la collecte de renseignements, mais les activités "cinétiques", est décourageante et profondément troublante »<sup>43</sup>.

Enfin, les fonctions d'examen du CSARS se limitent aux mesures prises par le SCRS. Dans son *Rapport annuel 2012-2013*, le CSARS a souligné que l'échange de données est devenu routinier puisque les obstacles technologiques entre les systèmes d'information et les bases de données ont été éliminés. Cette interconnexion technologique nécessite des outils législatifs pour permettre au CSARS d'examiner les activités du SCRS qui s'agencent avec celles d'autres organismes et des ministères, que le Parlement n'a pas édictés. Le projet de loi C-51 pourrait aggraver le problème.

---

<sup>43</sup>

*Ibid.*

Le projet d'article 22.3 permet à des tiers de contribuer à des opérations autorisées par le SCRS. Un juge peut ordonner que l'aide soit confidentielle en vertu du projet de paragraphe 22.3(2). Est incertaine la réponse à la question de savoir si le CSARS pourra examiner les actes de personnes ou d'institutions qui aident le SCRS. Si l'examen du CSARS se limite au SCRS lui-même, certains comportements de l'État autorisés en vertu des nouvelles ordonnances d'aide seront dans les faits non susceptibles d'examen. Comme les commissions Arar et Air India ainsi que d'autres, l'ABC convient qu'un organe d'examen spécialisé doit être créé et doté des ressources et du mandat nécessaires pour examiner *toutes* les activités ayant trait à la sécurité nationale. L'ABC recommande également la création d'un comité parlementaire d'examen ayant accès à des renseignements secrets. L'ABC a fait cette recommandation, malheureusement en vain, lorsque la *Loi antiterroriste* a été déposée pour la première fois en 2001<sup>44</sup>.

**RECOMMANDATION :**

**18. Outre le Bureau du conseiller en matière de sécurité nationale, cité plus haut, l'ABC recommande la création d'un comité parlementaire d'examen ayant accès aux renseignements secrets.**

**E. Obligation plus rigoureuse de faire rapport pour une meilleure protection**

Le projet de loi C-51 propose l'ajout du paragraphe 6(5) à la *Loi sur le SCRS*, paragraphe qui exigerait que des rapports sur les opérations cinétiques et la nature des opérations soient présentés seulement au ministre et au CSARS. La confiance dans nos services de renseignement et une démocratie vigoureuse exigent des débats publics éclairés quant à la nature et à la portée des opérations cinétiques de la part des services de sécurité du Canada. C'est particulièrement vrai si on demande aux tribunaux d'autoriser des violations de la *Charte* en vertu de l'article 21.1. Bien que le projet de loi propose un rapport annuel du CSARS quant au nombre de mandats décernés et refusés en vertu de l'article 21.1, les rapports n'exigeraient pas d'information relative à la nature des activités autorisées. Fait plus troublant, le projet de loi n'oblige pas la présentation de rapports sur les activités du SCRS en vertu de l'article 12.1 si ces activités ne portent pas atteinte à des droits garantis par la *Charte* ni ne nécessitent par ailleurs de mandat.

<sup>44</sup> Mémoire à propos du projet de loi C-36, *Loi antiterroriste* (Ottawa : ABC, 2001).

**RECOMMANDATION :**

**19. L'ABC recommande que si le mandat du SCRS est élargi de manière à ce que celui-ci puisse effectuer des opérations cinétiques, l'agence soit assujettie à l'obligation de faire régulièrement rapport, par exemple à l'organe d'examen spécialisé recommandé plus haut, sur la nature et le nombre de ces opérations, que ce soit en vertu de l'article 12.1 ou de mandats décernés en application de l'article 21.1.**

**F. Examen de la loi par le législateur**

Compte tenu de l'importance des modifications proposées dans ce projet de loi, l'ABC recommande qu'il soit soumis de nouveau au législateur aux fins d'examen après trois ou cinq ans. Des dispositions similaires ont été intégrées à la version initiale de la *Loi sur le SCRS* et à la *Loi antiterroriste* de 2001.

**RECOMMANDATION**

**20. L'ABC recommande que le projet de loi C-51 soit de nouveau soumis au législateur après trois ou cinq ans aux fins d'un examen rigoureux.**

**VII. TIRER DAVANTAGE PARTI DE LA LOI SUR  
L'IMMIGRATION ET LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS****A. Assurer l'efficacité des avocats spéciaux**

Le régime des avocats spéciaux a été créé pour relever le défi qu'est la conciliation des droits constitutionnels des personnes visées par un certificat de sécurité, d'une part, et l'intérêt du public en matière de sécurité nationale et du secret souvent requis pour le travail dans ce domaine, d'autre part. Les avocats spéciaux sont des avocats ayant reçu une habilitation de sécurité, qui peuvent initialement communiquer librement avec la personne concernée, mais pas après avoir accédé à des renseignements secrets et à la preuve, sauf ordonnance spéciale de la Cour. Il lui est aussi interdit de divulguer tout élément de preuve secret.

Le rôle de l'avocat spécial comporte deux volets. L'avocat spécial contribue à faire en sorte que la personne concernée connaît la preuve contre elle, en militant en faveur de la communication de renseignements additionnels (que ce soit au moyen de la communication de renseignements sous leur forme initiale ou de la collaboration avec l'avocat du ministre et la Cour en vue d'obtenir un sommaire de ces renseignements). Cette information, y compris les

renseignements disculpatoires et les éléments soulevant des questions au sujet de la crédibilité ou de la fiabilité des renseignements du ministre, permet à la personne concernée de contester les allégations dans un processus qui se rapproche davantage de l'équité que confère la communication totale. L'avocat spécial peut également présenter des arguments juridiques et factuels au nom de la personne, faisant référence au matériel secret, lors d'audiences à huis clos.

La Cour suprême a confirmé la constitutionnalité du régime des avocats spéciaux dans l'arrêt *Harkat*<sup>45</sup>, mais ce régime repose toujours sur un équilibre délicat entre les droits. La Cour a indiqué clairement qu'il y avait des limites à ce qui pouvait être considéré comme secret lorsque les droits garantis par la *Charte* sont en jeu.

Le recours à la preuve secrète et aux avocats spéciaux constitue un écart marqué par rapport aux principes fondamentaux du système judiciaire canadien, dont le principe selon lequel les tribunaux fonctionnent de manière ouverte et publique. Dans l'arrêt rendu en 2007 dans l'affaire *Charkaoui*,<sup>46</sup> la Cour suprême a convenu que les préoccupations en matière de sécurité nationale pouvaient nécessiter des modifications procédurales, notamment des limites au principe de la publicité des débats. Toutefois, « il faut s'assurer que l'essence de l'art. 7 demeure intacte » et une « protection véritable et substantielle » est requise pour satisfaire à la disposition<sup>47</sup>.

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (IPRA) exige du juge qu'il interdise la communication de tout renseignement « dont la divulgation porterait atteinte [...] à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui »<sup>48</sup>. Le ministre est tenu de fournir à l'avocat spécial « tous les renseignements et autres éléments de preuve qui ont été fournis au juge »<sup>49</sup>. Dans le contexte du certificat de sécurité, cela comprend « les renseignements et autres éléments de preuve justifiant ce dernier »<sup>50</sup>. Si le ministre sollicite l'interdiction de communication dans une

---

<sup>45</sup> *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Harkat*, 2014 CSC 37.

<sup>46</sup> *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350. (*Charkaoui I*).

<sup>47</sup> *Ibid*, par. 27.

<sup>48</sup> Voir divers alinéas de la LIPR, paragraphe 83(1). À au moins deux reprises, un juge a interprété cela comme exigeant *peut-être* même l'exclusion des avocats spéciaux de l'audience. Dans *Almrei (Re)*, 2009 CF 314, le juge Mosley a reconnu qu'il pourrait y avoir des cas exceptionnels dans lesquels le juge devrait entendre la preuve en l'absence des avocats spéciaux, mais que même dans de tels cas, « la Cour devra trouver une façon d'assurer la participation réelle des avocats spéciaux » (par. 33).

<sup>49</sup> LIPR, paragraphe 85.4(1).

<sup>50</sup> LIPR, paragraphe 77(2).

instance devant la Section de l'immigration où devant la Section d'appel de l'immigration<sup>51</sup> ou pendant l'examen d'une demande de contrôle judiciaire<sup>52</sup>, le décideur peut nommer un avocat spécial suivant des conditions similaires.

Hormis l'information sur laquelle se fonde le ministre, la décision rendue par la Cour suprême en 2008 dans l'affaire *Charkaoui*<sup>53</sup> a élargi la portée des renseignements que le juge doit évaluer. La communication visée par l'arrêt *Charkaoui II* a été définie ainsi dans une décision rendue en 2009 par la juge Dawson :

Il convient de rappeler que cette présentation se compose de *l'ensemble des renseignements détenus par le Service au sujet de l'intéressé* et divulgués au juge désigné et à l'avocat spécial<sup>54</sup>.

Le régime des avocats spéciaux et la communication prescrite par l'arrêt *Charkaoui II* ont été imposés parce que la personne concernée ne pouvait pas, en toute justice, être tenue de se fier à la partie adverse (le ministre) pour déterminer les renseignements qu'elle devrait recevoir. Avant le régime des avocats spéciaux, seuls des juges décidaient des renseignements à communiquer, mais des renseignements supplémentaires étaient parfois communiqués après l'intervention des avocats spéciaux.

Les propositions figurant au projet de loi C-51 rompent l'équilibre délicat établi en restreignant davantage le rôle significatif que jouent les avocats spéciaux dans la représentation d'une personne faisant l'objet d'une instance secrète. Les modifications proposées à la LIPR dépouilleraient de sa substance le régime des avocats spéciaux, imposant un système ressemblant beaucoup à celui qui était en place avant les arrêts de la Cour suprême *Charkaoui I* et *Charkaoui II*.

La principale modification apportée au régime de communication par le projet de loi C-51 se retrouve à l'article 57. Le projet d'alinéa 83(1)c.1) de la LIPR permettrait aux juges d'exempter le ministre de l'obligation de fournir « une copie des renseignements » qui leur ont été divulgués à l'avocat spécial, lorsque « ces renseignements ne permettent pas à l'intéressé d'être suffisamment informé de la thèse du ministre ». Cela déchargerait le ministre de son fardeau de tout fournir à l'avocat spécial (sauf dans les cas très limités où la communication même aux

---

<sup>51</sup> LIPR, article 86.

<sup>52</sup> LIPR, article 87.1.

<sup>53</sup> *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, [2008] 2 RCS 326, 2008 CSC 38.

<sup>54</sup> *Almrei (Re)*, [2010] 2 RCF 165, 2009 CF 240, au par. 43 [italiques ajoutés].



avocats spéciaux ne serait pas permise en vertu d'une forme de privilège préalable ou parce qu'elle causerait préjudice à la sécurité nationale ou mettrait une personne en danger) pour lui permettre plutôt de solliciter la communication de *seulement* ce qui, selon le ministre, « informe suffisamment » la personne concernée des allégations. Cette exemption n'est pas liée à des préoccupations de sécurité nationale, mais laisse au ministre le soin de déterminer la pertinence des renseignements à communiquer à la personne concernée. En vertu du paragraphe 77(2) de la LIPR, le ministre est déjà tenu de déposer auprès de la Cour un résumé public « qui permet à la personne visée d'être suffisamment informée ».

Cela indique que le ministre ne doit communiquer à l'avocat spécial que les renseignements qui « informent suffisamment » la personne concernée. Plutôt que de communiquer presque tout ce qui doit être examiné par l'avocat spécial, le ministre peut exempter des renseignements qu'il considère comme non nécessaires pour que la personne soit « suffisamment informée ».

Constitue une autre raison, plus légitime, pour le ministre de ne pas communiquer une chose à l'avocat spécial la preuve que la communication, même à l'avocat spécial, porte atteinte à la sécurité nationale. Comme il a été mentionné, une telle exemption est redondante, compte tenu des mécanismes existants visant cette question.

#### **RECOMMANDATION :**

**21. L'ABC recommande la suppression du projet d'alinéa 83(1)c.1) pour la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR).**

### **B. Appels équitables pour toutes les parties**

Le projet de loi C-51 permettrait des appels supplémentaires logés en vertu de la LIPR uniquement à l'avantage du ministre. La possibilité asymétrique d'interjeter appel et de solliciter le contrôle judiciaire est inéquitable, accentuant davantage le déséquilibre entre les parties dans le cadre d'un processus qui défavorise déjà fortement la personne visée par la non-divulgateion.

#### **Levée de l'obligation d'autorisation**

Les demandeurs qui veulent contester une décision d'immigration auprès de la Cour fédérale ne peuvent pas solliciter directement le contrôle judiciaire : en vertu de l'article 72, ils doivent solliciter l'autorisation de la Cour et démontrer que leur affaire est suffisamment sérieuse. La Cour d'appel fédérale a jugé constitutionnelle cette condition dans l'arrêt *Bains c Canada* :

L'obligation de l'autorisation n'interdit pas [...] de s'adresser à la Cour. *Le droit de demander une telle autorisation est en soi un droit d'accès à la Cour* et à notre avis, l'obligation d'obtenir cette autorisation avant qu'un appel ou une demande de contrôle judiciaire ne puisse être instruit ne porte pas atteinte aux droits [...] <sup>55</sup>

Le projet de loi C-51 éliminerait, mais seulement pour le ministre, l'obligation de solliciter l'autorisation de présenter une demande de contrôle judiciaire. Le projet de loi fait en sorte que l'obligation d'autorisation s'applique « sous réserve de l'art. 86.1 ». Le projet d'article 86.1 de la LIPR (à l'article 60 du projet de loi) conférerait au ministre le pouvoir de solliciter le contrôle judiciaire *sans* solliciter l'autorisation, afin de contester le rejet d'une demande de non-communication par la Section de l'immigration où la Section d'appel de l'immigration en vertu de l'article 86 de la LIPR. Cela se produira lorsque le ministre a sollicité la non-communication d'information dans des instances devant la Section de l'immigration ou devant la Section d'appel de l'immigration. Si le membre à ces instances rejette tout ou partie de la demande de non-communication en vertu de l'article 86 de la LIPR, le ministre pourrait se fonder sur l'article 86.1 pour demander à la Cour d'ordonner une mesure sans d'abord obtenir l'autorisation de présenter cette demande.

Il y a peu de jurisprudence sur l'article 86 de la LIPR, et rien n'indique que le ministre a besoin d'un accès spécial et urgent au contrôle judiciaire. Si le ministre doit interrompre une affaire devant la Section de l'immigration, il dispose déjà de deux possibilités :

- (1) solliciter une suspension ou un report auprès de la Section et, en cas de refus, il peut solliciter une suspension auprès de la Cour fédérale dans l'attente de l'autorisation;
- (2) retirer les renseignements, sous protêt, et s'il est débouté par la Section de l'immigration, soulever la question en contrôle judiciaire.

La disposition prévue par le projet de loi C-51 minerait l'équité du processus en accordant au ministre un traitement préférentiel, indiquant à l'avance que l'intervention du ministre est suffisamment sérieuse pour ne pas être examinée au stade de l'autorisation.

#### **RECOMMANDATION :**

### **22. L'ABC recommande la suppression des modifications à l'article 72 de la LIPR proposées par le projet de loi C-51.**

---

<sup>55</sup> *Bains c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] A.C.F. n° 457 (CAF). Voir aussi *Krishnapillai c. Canada*, [2002] 3 RCF 74, 2001 CAF 378.

**Levée de l'obligation de « question certifiée »**

Les modifications proposées à l'alinéa 74*d*) de la LIPR (l'article 53 du projet de loi) et l'ajout des articles 79.1, 82.31 et 87.01 de la LIPR (les articles 55, 56 et 60 du projet de loi, respectivement) feraient également pencher la balance d'équité du processus en faveur du ministre. Pour le ministre seulement, ces dispositions permettraient un appel auprès de la Cour d'appel fédérale contre une décision de la Cour fédérale enjoignant la communication, sans qu'il ne soit nécessaire de solliciter la certification d'une question auprès de la cour d'instance inférieure. Le ministre pourrait interjeter appel contre une décision interlocutoire de la cour de première instance, ce qui est actuellement interdit dans des circonstances normales<sup>56</sup>.

**RECOMMANDATION :**

**23. L'ABC recommande la suppression des modifications à l'alinéa 74*d*) de la LIPR proposées par le projet de loi C-51, de même que des projets d'article 79.1, 82.31 et 87.01.**

**VIII. PROTÉGER LE TRAVAIL DES ORGANISMES DE BIENFAISANCE ET À BUT NON LUCRATIF**

À première vue, il pourrait sembler que le projet de loi C-51 change peu de choses du point de vue des organismes de bienfaisance et à but non lucratif. Dans des mémoires présentés antérieurement<sup>57</sup>, l'ABC a fait part de ses préoccupations au sujet des rapports entre la législation antiterroriste canadienne et l'effet prononcé des capacités de vérification et de sanctions de l'Agence du revenu du Canada (ARC) pour les organismes de bienfaisance exerçant leurs activités dans des zones de conflit, particulièrement en ce qui concerne leur capacité de démontrer le véritable contrôle sur les actifs et programmes de bienfaisance afin d'éviter de mettre en péril les organismes eux-mêmes et leurs administrateurs, dirigeants, employés et bénévoles.

Le secteur a déjà vu des cas où un simple soupçon de lien avec des organisations ou des activités terroristes est passé du stade d'allégation à celui de « fait » sans que les organismes en cause aient la possibilité de se défendre convenablement. Ces allégations comportent des

<sup>56</sup> L'exigence de question certifiée a été introduite par des modifications apportées dans les années 1990. Cela a été analysé en détail dans l'affaire *Huynh c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 83248 (CISR) et a été plus récemment confirmée dans l'affaire *Huntley c. Canada* [2012] 3 R.C.F. 118.

<sup>57</sup> « Mémoire à propos de l'examen triennal de la *Loi antiterroriste* » (Ottawa : ABC 2005), en ligne : <https://www.cba.org/abc/memoires/pdf/05-28-fr.pdf>.

conséquences graves, non seulement pour l'organisme, mais aussi pour son conseil d'administration, ses dirigeants, ses employés, ses bénévoles et même pour les membres et leurs familles en raison du maintien de leur capacité d'exercer des activités de bienfaisance et de leur sécurité personnelle. Le projet de loi C-51 rehausse ces craintes.

### **A. Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada**

La définition de l'expression « activité portant atteinte à la sécurité du Canada » est extrêmement large malgré les exemptions prévues pour en restreindre la portée.

Par exemple, l'alinéa 2*i*) est ouvert à l'interprétation quant à ce qui sera considéré comme une « activité » et réputé une activité « qui porte atteinte à la sécurité d'un autre État »; particulièrement dans le contexte de l'évolution constante des conflits internationaux et de l'instabilité de nombreux États. Le gouvernement pourrait se servir de la portée de la définition d'« activité » énoncée au projet de loi C-51 afin de cibler des groupes qui ne font que mettre de l'avant des positions qui ne correspondent pas à ses politiques et priorités. Cela s'est déjà produit au Canada au cours des dernières années, comme le reflètent certaines déclarations par des ministres au sujet d'organismes environnementaux ou autochtones, surtout ceux qu'on soupçonne d'être financés par des groupes étrangers opposés aux politiques gouvernementales<sup>58</sup>. Suivant sa formulation actuelle, la disposition pourrait restreindre indûment la possibilité par les organismes de bienfaisance et à but non lucratif de connaître d'avance les genres d'activités ou de programmes susceptibles de déclencher l'application des nouvelles dispositions sur la communication d'information.

Constitue également une source de préoccupations pour les employés et les bénévoles d'organismes de bienfaisance et à but non lucratif qui oeuvrent dans le contexte international, notamment dans des zones de conflit, le fait que la communication d'information peut avoir lieu de la propre initiative de l'institution fédérale ou sur demande de l'institution destinataire. La LCISC permet à l'institution destinataire d'utiliser l'information ou de la communiquer à son tour à quiconque, à toutes fins. Une fois l'information communiquée, tout contrôle régissant l'institution fédérale qui l'a recueillie au départ ne s'applique plus. La personne qui communique de bonne foi de l'information en vertu de la Loi est à l'abri de toute poursuite civile.

---

<sup>58</sup> Consulter, par exemple, *supra*, note 6, à la page 33.

Comme nous le mentionnions auparavant dans le présent mémoire, la liste des institutions fédérales entre lesquelles l'information peut être échangée est longue. Pour les organismes de bienfaisance et à but non lucratif, l'échange d'information le plus préoccupant aurait lieu entre l'ARC, la GRC, le SCRS, l'Agence des services frontaliers du Canada et le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Des modifications corrélatives à la *Loi de l'impôt sur le revenu* (LIR) confirment que l'ARC peut communiquer de l'information publique sur les organismes de bienfaisance et, vraisemblablement, augmenter la liste des renseignements personnels du contribuable qui peuvent être communiqués ainsi que le nombre de leurs destinataires. Les modifications permettront à l'ARC de communiquer l'information qui relève de la catégorie à définition large de « renseignement confidentiel », par opposition à l'expression plus restrictivement définie de « renseignement confidentiel désigné » qu'elle peut actuellement communiquer au SCRS, à la GRC ainsi qu'au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada en vertu de la LIR.

## **B. Loi sur la sûreté des déplacements aériens**

Les préoccupations quant aux listes d'interdiction de vol susmentionnées sont particulièrement inquiétantes pour les employés et les bénévoles d'organismes de bienfaisance et à but non lucratif qui œuvrent dans des zones de conflit. La liste proposée (comprenant le nom, le prénom, le nom d'emprunt connu, la date de naissance et le sexe de la personne) omet d'autres renseignements identificateurs qui contribueraient à distinguer les personnes.

La proposition d'examen régulier de la liste et d'un processus d'appel administratif efficace destiné aux personnes dont le nom y est erronément inscrit est peu réconfortante compte tenu de la gravité de cette inclusion au départ.

## **C. Nouvelle infraction de terrorisme**

La partie 3 du projet de loi C-51 prévoit l'ajout d'une nouvelle infraction de terrorisme visant quiconque « préconise ou fomente la perpétration d'infractions de terrorisme en général ».

Sans définition claire quant à l'application de cette infraction ayant une définition générale, il faudrait examiner attentivement l'œuvre des organismes de bienfaisance et à but non lucratif qui exercent des activités dans des zones de conflit pour évaluer tout risque, pour l'organisme et sa réputation, de participation non intentionnelle à cette infraction et, si tout risque peut être raisonnablement géré. Par exemple, les activités de collecte de fonds d'un organisme de bienfaisance pourraient constituer une source majeure de risque, les articles, les blogues, les

gazouillis, les affiches, les brochures et les vidéos en ligne étant assujettis à l'examen aux fins de savoir s'ils pourraient être considérés comme « préconisant ou fomentant la perpétration d'infractions de terrorisme en général ». Le projet de loi C-51 serait vraisemblablement visé par des contestations fondées notamment sur la *Charte*, y compris des contestations liées à son effet sur les organismes de bienfaisance et à but non lucratif qui expriment des idéaux religieux et idéologiques et qui exercent des activités correspondantes.

## **IX. CONCLUSION**

L'ABC appuie les efforts du gouvernement pour rehausser la sécurité des Canadiens qui sont nécessaires, proportionnels et accompagnés par les protections adéquates contre les abus. Il est injustifiable, à nos yeux, de sacrifier les libertés individuelles et les protections démocratiques en échange d'une promesse de sécurité publique. Il s'agit d'éléments essentiels et complémentaires d'une société libre et démocratique. On ne saurait assurer la sécurité au détriment des droits et libertés garantis par la Constitution du Canada.

L'ABC a recommandé d'apporter un certain nombre d'amendements au projet de loi C-51, en vue d'atteindre un équilibre approprié.

Lorsque des pouvoirs extraordinaires de surveillance, de collecte et de communication d'information et d'arrestation et de détention préventives sont envisagés, que leur nécessité est démontrée et qu'ils sont mis en œuvre, il doit également y avoir en place des mécanismes extraordinaires de surveillance et d'examen postérieur pour établir le contrôle nécessaire de ces initiatives.

L'ABC estime que le projet de loi C-51 doit être modifié de manière à prévoir des clauses de temporisation spécifiques et générales pour garantir que les élargissements les plus extrêmes du pouvoir étatique fassent l'objet d'un examen rigoureux et objectif dans les trois ou cinq ans. De plus, le projet de loi doit renfermer un mécanisme de surveillance contemporaine et d'examen rigoureux des activités du SCRS qu'il prévoit.

Pour que le projet de loi C-51 constitue une véritable réussite, les Canadiens doivent non seulement se sentir plus en sécurité, mais doivent également l'être en réalité – et cette réalité doit s'accompagner de la croyance bien fondée et sûre que le Canada demeure une démocratie qui montre la voie sur le plan international en protégeant scrupuleusement le droit à la vie privée et les libertés civiles.

## **X. SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS**

- 1. L'ABC recommande que la LCISC comporte des mécanismes efficaces d'application des principes énoncés à l'article 4.**
- 2. L'ABC recommande que l'on restreigne la portée des activités assujetties à la communication d'information en vertu de la LCISC et que l'exemption prévue à l'article 2 de la LCISC soit élargie de manière à comprendre expressément les manifestations illégales qui ne représentent pas une menace véritable pour la sécurité nationale.**
- 3. L'ABC recommande que soient précisés les rapports entre la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la LCISC proposée.**
- 4. L'ABC recommande que l'on restreigne la portée de l'article 6 de la LCISC afin d'exclure la communication d'information au secteur privé et aux gouvernements étrangers.**
- 5. L'ABC recommande d'inclure dans la LCISC des mesures de protection visant à garantir la fiabilité de l'information communiquée.**
- 6. L'ABC recommande de modifier la LCISC pour y prévoir un mécanisme de surveillance efficace comprenant un examen parlementaire régulier de ses effets et de son fonctionnement.**
- 7. L'ABC recommande :**
  - de fournir des motifs objectivement discernables pour les ajouts à la liste d'interdiction de vol et les radiations de cette liste,**
  - de restreindre les pouvoirs de fouille sans mandat et**
  - d'ajouter des mesures de protection efficaces pour les personnes dont le nom est erronément inscrit sur la liste, y compris un processus de radiation rapide.**
- 8. L'ABC recommande la suppression de l'article 83.221 du projet de loi C-51.**
- 9. L'ABC recommande que la définition de « propagande terroriste » se limite au matériel qui conseille ou ordonne la perpétration d'une infraction terroriste.**

10. L'ABC recommande que les ordonnances de suppression proposées pour cause de « propagande terroriste » comportent une exigence d'intention, ainsi que des moyens de défense permettant l'exclusion des activités légitimes d'intérêt public, d'éducation ou de discussions religieuses.
11. L'ABC recommande que les juges soient autorisés à nommer des amis de la cour aux fins d'appel contre les ordonnances de suppression proposées.
12. L'ABC recommande la suppression de la modification corrélative au tarif douanier.
13. L'ABC recommande que le projet de loi C-51 conserve les seuils juridiques actuels applicables à la détention préventive et aux périodes autorisées de détention et qu'on y ajoute une clause de temporisation.
14. L'ABC recommande le maintien du paragraphe 810.01(1) dans sa version actuelle, quitte à le modifier pour qu'il réponde mieux aux infractions de terrorisme.
15. L'ABC recommande la création d'un Bureau du conseiller en matière de sécurité nationale qui agirait comme organe d'examen spécialisé, serait doté des ressources et du mandat nécessaires pour examiner *l'ensemble* des activités ayant trait à la sécurité nationale et assurerait une communication d'information et coopération efficace entre le SCRS et les autres agences de sécurité, dont la GRC.
16. L'ABC recommande d'amender l'article 12.2 afin d'interdire explicitement toute détention arbitraire par le SCRS et de préciser que la notion de « lésion corporelle » comprend les préjudices psychologiques.
17. L'ABC recommande que les dispositions relatives aux mandats délivrés par un juge prévues au paragraphe 12.1(3) et à l'article 21.1 du projet de loi C-51 soient modifiées de manière à s'assurer qu'elles s'harmonisent pleinement avec le rôle fondamental de la magistrature canadienne, soit faire respecter la primauté du droit et les garanties constitutionnelles du Canada.
18. Outre le Bureau du conseiller en matière de sécurité nationale, cité plus haut, l'ABC recommande la création d'un comité parlementaire d'examen ayant accès aux renseignements secrets.
19. L'ABC recommande que si le mandat du SCRS est élargi de manière à ce que celui-ci puisse effectuer des opérations cinétiques, l'agence soit assujettie à l'obligation de



**faire régulièrement rapport, par exemple à l'organe d'examen spécialisé recommandé plus haut, sur la nature et le nombre de ces opérations, que ce soit en vertu de l'article 12.1 ou de mandats décernés en application de l'article 21.1.**

**20. L'ABC recommande que le projet de loi C-51 soit de nouveau soumis au législateur après trois ou cinq ans aux fins d'un examen rigoureux.**

**21. L'ABC recommande la suppression du projet d'alinéa 83(1)c.1) pour la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR)*.**

**22. L'ABC recommande la suppression des modifications à l'article 72 de la LIPR proposées par le projet de loi C-51.**

**23. L'ABC recommande la suppression des modifications à l'alinéa 74d) de la LIPR proposées par le projet de loi C-51, de même que des projets d'article 79.1, 82.31 et 87.01.**