

CANADIAN
CIVIL LIBERTIES
ASSOCIATION



ASSOCIATION
CANADIENNE DES
LIBERTÉS CIVILES

**SOUMISSIONS ÉCRITES AU COMITÉ PERMANENT DU SÉNAT SUR LA SÉCURITÉ
NATIONALE, DÉFENSE ET ANCIENS COMBATTANTS AU SUJET DU PROJET DE LOI
C-70, LA LOI CONCERNANT LA LUTTE CONTRE L'INGÉRENCE ÉTRANGÈRE**

ASSOCIATION CANADIENNE DES LIBERTÉS CIVILES

Shakir Rahim | Directeur, Programme de justice criminelle

Anais Bussières McNicoll | Directrice, Programme des libertés fondamentales et Directrice
par intérim, Programme de vie privée, technologie et surveillance

Noa Mendelsohn Aviv | Directrice exécutive et avocate générale

10 juin 2024

Association canadienne des libertés civiles
124 rue Merton, bureau 400
Toronto, ON M4S 2Z2
Tel : 416-363-0321
www.ccla.org

I. Remarques préliminaires et préoccupations concernant le processus de consultation accéléré

L'Association canadienne des libertés civiles (« ACLC ») est une organisation nationale indépendante et non gouvernementale qui a été fondée en 1964 avec pour mandat de défendre et de promouvoir les libertés civiles, les droits de l'homme et les libertés démocratiques de toutes les personnes à travers le Canada. Notre travail comprend la défense, la recherche et les litiges liés au système de justice criminelle et pénale, aux droits à l'égalité, aux droits à la vie privée et aux libertés constitutionnelles fondamentales.

L'ACLC souhaite faire part aux membres du Comité permanent du Sénat sur la sécurité nationale, défense et anciens combattants (« Comité sénatorial ») de ses profondes inquiétudes quant à la manière dont se déroule actuellement la consultation sur le projet de loi C-70, la *Loi concernant la lutte contre l'ingérence étrangère*. Ce projet de loi, qui compte près de 100 pages, a franchi l'étape de la deuxième lecture en l'espace d'une journée, le 29 mai 2024. Dès le lendemain, le Comité permanent de la sécurité publique et nationale (le « Comité de la Chambre ») a commencé à l'étudier et à convoquer des témoins, avec une date limite d'audition des témoins fixée à 5 jours ouvrables plus tard : soit le 6 juin 2024.

Malgré les appels de [plusieurs organisations de la société civile](#), dont l'[ACLC](#), pour ralentir le rythme de l'étude législative afin que des consultations publiques significatives puissent avoir lieu, le Comité de la Chambre commencera son examen article par article du projet de loi C-70 le 10 juin 2024. Le même jour, le Comité sénatorial entreprendra simultanément son étude préliminaire du même projet de loi.

Le projet de loi C-70 est un texte multi-facettaire qui touche à une législation complexe liée à la sécurité nationale, ainsi qu'aux systèmes de renseignement et de justice criminelle et pénale, en plus d'introduire un registre en matière d'influence étrangère (« Registre »). Bien que l'ACLC reconnaisse l'importance de lutter contre toute menace à la démocratie canadienne, notre examen de ce projet de loi complexe identifie plusieurs questions mettant en jeu la *Charte canadienne des droits et libertés* qui doivent être abordées avant que le projet de loi ne soit adopté.

Par exemple, la partie 4 du projet de loi, qui vise à créer le Registre, laisse des questions cruciales à la réglementation future, y compris quelles catégories de personnes¹ et d'arrangements² seront exclues du champ d'application du Registre et quelles informations devront y être divulguées.³ Cette approche – qui n'est pas conforme au principe d'imputabilité démocratique – jumelée à la formulation vague et large utilisée pour définir certains termes clés du projet de loi, laissent craindre que le Registre puisse permettre au gouvernement de surveiller non seulement l'influence étrangère en particulier, mais aussi l'engagement international de divers acteurs. Par exemple, il est possible qu'une personne qui aurait été en contact avec un média ou un établissement universitaire appartenant ou financé par un État étranger, et qui aurait ensuite publiquement pris parole au sujet d'un processus politique canadien, soit tenue d'inscrire au Registre des informations détaillées quant à ses activités.

¹ Projet de loi C-70, Partie 4, art. 6(1)(c).

² Projet de loi C-70, Partie 4, art. 6(2)(c).

³ Projet de loi C-70, Partie 4, art. 5(1).

Les observations ci-dessous développent nos préoccupations spécifiques liées aux parties 2 et 4 du projet de loi.

II. **Partie 2 : Amendements à la *Loi sur la protection de l'information* et au *Code criminel***

Article 52.1(1)

Le projet de loi C-70 introduit une nouvelle infraction de sabotage à une infrastructure essentielle (art. 52.1(1)) en vertu du *Code criminel*. L'ACLC est d'avis que cette disposition n'est pas nécessaire, qu'elle a une portée excessive et qu'elle devrait être retirée du projet de loi pour plusieurs raisons. Si, toutefois, la disposition est maintenue dans le projet de loi C-70, nous proposons au moins deux amendements pour traiter les risques les plus sérieux qui y sont rattachés.

Historique et contexte

L'article 52(1) du *Code criminel* canadien criminalise actuellement le délit de sabotage :

52 (1) Est coupable d'un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de dix ans ou d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire quiconque commet un acte prohibé dans un dessein préjudiciable :

- a) soit à la sécurité, à la sûreté ou à la défense du Canada;
- b) soit à la sécurité ou à la sûreté des forces navales, des forces de l'armée ou des forces aériennes de tout État étranger qui sont légitimement présentes au Canada.

Définition de *acte prohibé*

(2) Au présent article, ***acte prohibé*** s'entend d'un acte ou d'une omission qui, selon le cas :

- a) diminue l'efficacité ou gêne le fonctionnement de tout navire, véhicule, aéronef, machine, appareil ou autre chose;
- b) fait perdre, endommager ou détruire des biens, quel qu'en soit le propriétaire.

Le projet de loi C-70 propose de créer un nouveau délit de sabotage relatif aux infrastructures essentielles, reproduit ci-dessous.

52.1 (1) Est coupable d'un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de dix ans ou d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire quiconque gêne l'accès à une infrastructure essentielle — ou encore en entraîne la perte ou la rend inutilisable, dangereuse ou impropre à l'usage — dans l'intention :

- a) soit de porter atteinte à la sécurité, à la sûreté ou à la défense du Canada;
- b) soit de porter atteinte à la sécurité ou à la sûreté des forces navales, des forces de l'armée ou des forces aériennes de tout État étranger qui sont légitimement présentes au Canada;

c) soit de compromettre gravement la santé ou la sécurité de tout ou partie de la population.

Définition de *infrastructure essentielle*

(2) Au présent article, *infrastructure essentielle* s'entend des installations ou systèmes, publics ou privés, qui servent à fournir des services essentiels à la santé, à la sûreté, à la sécurité ou au bien-être économique de personnes au Canada, notamment :

- a) les infrastructures de transport;
- b) les infrastructures de technologies de l'information et de la communication;
- c) les infrastructures d'approvisionnement en eau potable et de traitement des eaux usées;
- d) les infrastructures de l'énergie et des services publics;
- e) les infrastructures de services de santé;
- f) les infrastructures d'approvisionnement alimentaire et de services alimentaires;
- g) les infrastructures relatives aux activités publiques;
- h) les infrastructures financières;
- i) toute autre infrastructure prévue par règlement.

Risques

Tout d'abord, l'infraction de sabotage (infrastructure essentielle) proposée n'est pas nécessaire vu l'existence de l'actuelle infraction de sabotage et d'autres dispositions du *Code criminel*. L'infraction de sabotage existante (article 52) criminalise déjà les actes, y compris les dommages ou la destruction de biens, commis dans un but préjudiciable à la sûreté, à la sécurité ou à la défense du Canada.

L'infraction de sabotage (infrastructure essentielle) proposée élargirait la portée des actes interdits pour inclure tout ce qui « entrave l'accès à une infrastructure essentielle ou entraîne la perte d'une infrastructure essentielle, la rend inopérante, dangereuse ou impropre à l'utilisation » en vertu de l'article 52.1(1).

Dans la mesure où l'objectif de la nouvelle infraction proposée est d'assurer la protection des infrastructures essentielles au Canada, nous ne voyons pas en quoi l'infraction actuelle de sabotage et les autres infractions existantes du *Code criminel* seraient insuffisants. À titre d'exemple, le méfait visé à l'article 430(1) du *Code criminel* criminalise les comportements suivants :

430 (1) Commet un méfait quiconque volontairement, selon le cas :

- a) détruit ou détériore un bien;
- b) rend un bien dangereux, inutile, inopérant ou inefficace;

c) empêche, interrompt ou gêne l'emploi, la jouissance ou l'exploitation légitime d'un bien;

d) empêche, interrompt ou gêne une personne dans l'emploi, la jouissance ou l'exploitation légitime d'un bien.

À première vue, la disposition relative aux méfaits protégerait donc les infrastructures essentielles dans les cas appropriés.

Deuxièmement, l'infraction de sabotage (infrastructure essentielle) proposée comporte un risque important de dissuasion et de répression des manifestations pacifiques. En ce qui concerne le contexte, la nouvelle infraction proposée ne contient pas de termes relatifs à l'ingérence étrangère en tant qu'élément de l'infraction, et elle est donc applicable à des affaires purement nationales. Nous nous interrogeons notamment sur les points suivants

- ce qui constitue un « risque sérieux pour la santé ou la sécurité du public ou d'une partie du public » en vertu de l'article 52.1(1)(c) n'est pas défini, et pourrait donc englober des comportements qui ne posent pas un risque direct ou imminent de dommages corporels. Par exemple, on pourrait faire valoir qu'une manifestation qui perturbe les principales intersections routières dans une ville pose un risque sérieux parce qu'elle interfère avec les délais d'intervention de la police ou des ambulances;
- la définition de ce qui constitue une « infrastructure essentielle » en vertu de l'article 52.1(2) est ouverte car elle peut être élargie par des règlements, lesquels pourraient criminaliser des activités liées à d'autres lieux ou endroits. Par exemple lors du sommet du G20 à Toronto en 2010, le gouvernement de l'Ontario a publié le Règlement de l'Ontario 233/10 en vertu de la *Loi sur la protection des travaux publics* pour classer l'ensemble de la zone du sommet comme une zone de travaux publics, interdisant ainsi l'accès aux manifestants;⁴

Troisièmement, la protection proposée dans l'infraction de sabotage (infrastructure essentielle) pour s'assurer que les revendications, protestations et manifestations ne soient pas criminalisées, serait inefficace dans certains cas. La nouvelle infraction exempte les comportements suivants de la responsabilité pénale (article 52.1(5)) :

(5) Il est entendu que nul ne commet l'infraction prévue au paragraphe (1) s'il gêne l'accès à une infrastructure essentielle — ou encore en entraîne la perte ou la rend inutilisable, dangereuse ou impropre à l'usage — alors qu'il prend part à des revendications, à des protestations ou à des manifestations d'un désaccord, mais n'a pas l'intention de provoquer l'une des situations mentionnées aux alinéas (1)a) à c).

Cependant, les préjudices énumérés à l'article 52.1(1)(a) à (c) ne sont pas définis et peuvent être interprétés de manière large, ce qui est susceptible de supprimer certaines formes de revendications, protestations et manifestations. Par exemple, un groupe de défense de l'environnement qui bloquerait une route menant à une importante exploitation de ressources naturelles pourrait entraver l'accès aux infrastructures d'énergie et de services publics (article 52.1(2)(d) proposé) et pourrait être accusé de chercher à mettre en danger la sécurité du Canada (article 52.1(1)(a) proposé). Ou encore, un groupe de défense des droits civils dont la

⁴ <https://www.ontario.ca/laws/regulation/100233/v2>.

manifestation bloquerait plusieurs intersections importantes dans une ville pourrait entraver l'accès aux infrastructures de transport (article 52.1(2)(b) proposé), ce qui, pourrait-on dire, représenterait un risque sérieux pour la sécurité publique (article 52.1(1)(c) proposé). Ces exemples ne sont pas spéculatifs. Une définition large de la sécurité nationale est contenue dans d'autres lois fédérales. En vertu de l'article 3(1) de la *Loi sur la protection de l'information*, par exemple, un « dessein nuisible à la sécurité (...) de l'État » comprend le fait de nuire à « la stabilité de l'économie canadienne (...) sans justification valable d'ordre économique ou financier »⁵.

Il est également important de noter la distinction entre le motif et l'intention en matière criminelle pour comprendre la portée limitée de l'exemption de responsabilité criminelle prévue à l'article 52.1(5). Même si une personne a agi dans le but de protester ou de défendre une cause particulière, elle satisfait à l'exigence d'agir avec intention si elle était certaine ou pratiquement certaine que son acte causerait l'un des préjudices énumérés aux alinéas a) à c) de l'article 52.1(1) proposé.⁶ Dans ce cas, l'infraction de sabotage (infrastructure essentielle) lui serait toujours applicable.

Par conséquent, si la disposition est maintenue dans le projet de loi C-70, nous proposons au minimum les deux amendements suivants pour remédier aux risques les plus graves qui en découlent :

- Modifier l'article 52.1(5) proposé en supprimant le texte barré indiqué ci-dessous.

(5) Il est entendu que nul ne commet l'infraction prévue au paragraphe (1) s'il gêne l'accès à une infrastructure essentielle — ou encore en entraîne la perte ou la rend inutilisable, dangereuse ou impropre à l'usage — alors qu'il prend part à des revendications, à des protestations ou à des manifestations d'un désaccord, ~~mais n'a pas l'intention de provoquer l'une des situations mentionnées aux alinéas (1)a) à c).~~
- Supprimer les articles 52.1(2)(i) et 52.1(6), qui permettent au gouverneur en conseil d'édicter des règlements qui élargissent ce qui constitue une infrastructure essentielle.

Article 20.2(1)

Le projet de loi C-70 introduit l'infraction de commettre un acte criminel sur l'ordre d'une entité étrangère, en collaboration avec elle ou pour son profit, qui est passible d'une peine d'emprisonnement à vie (art. 20.2(1)) en vertu de la *Loi sur la protection de l'information*. L'ACLCL s'inquiète de la portée de cette disposition et de ses conséquences pénales exceptionnelles.

Cette infraction prévoit une peine possible d'emprisonnement à vie – une peine potentielle pour des infractions criminelles qui seraient autrement punies par des peines beaucoup plus légères. Par exemple, une personne reconnue coupable de méfait en relation avec des biens au profit d'une entité étrangère risque une peine d'emprisonnement à vie, au lieu d'une peine maximale de deux ans moins un jour. Si l'ingérence étrangère est une préoccupation politique légitime, elle ne doit pas empêcher l'application de fourchettes de peines raisonnables pour les

⁵ *Loi sur la protection de l'information*, L.R.C. (1985), ch. O-5.

⁶ *R. c. Chartrand*, [1994] 2 R.C.S. 864, p. 889-890.

infractions pénales qui se situent à l'extrémité inférieure du spectre. L'ACLC propose donc l'amendement ci-dessous.

- Modifier l'article 20.2(1) pour qu'il soit assorti d'une peine maximale équivalente à la peine maximale prévue pour l'acte criminel principal.

III. Partie 4 : Nouvelle *Loi sur la transparence et la responsabilité en matière d'influence étrangère*

La partie 4 du projet de loi, qui vise à créer un Registre en matière d'influence étrangère, contient des termes vagues et généraux qui vont à l'encontre du principe d'imputabilité démocratique. Sa formulation soulève également des inquiétudes quant à l'utilisation potentielle du Registre en tant qu'outil permettant au gouvernement de surveiller non seulement l'influence étrangère en particulier, mais aussi, de manière plus générale, l'engagement international de divers acteurs, y compris des médias, institutions universitaires et organisations caritatives appartenant à des États étrangers ou financés par eux, ainsi que des organisations internationales telles que les Nations Unies. Ces considérations impliquent potentiellement des questions de liberté de la presse, de liberté académique et de protection de la vie privée, ainsi que des enjeux relatifs à la place réservée aux organisations internationales dans l'écosystème canadien.

Aux termes de l'actuel projet de loi C-70, toute personne qui conclut un « arrangement » avec un « commettant étranger » en vertu duquel elle s'engage à exercer des activités énumérées en relation avec un « processus politique ou gouvernemental » au Canada doit, dans un délai de 14 jours, fournir au Commissaire à la transparence en matière d'influence étrangère une liste d'informations qui seront précisées ultérieurement par règlement.⁷

Le terme « commettant étranger » désigne une entité étrangère, une puissance étrangère, un État étranger ou une entité économique étrangère,⁸ tels que ces termes sont définis au paragraphe 2(1) de la *Loi sur la protection de l'information*.⁹ Ce dernier terme (entité économique étrangère) est particulièrement large, puisqu'il inclut un État étranger, un groupe d'États étrangers, et toute entité qui appartient, en totalité ou pour une partie importante, à un État étranger ou groupe d'États étrangers ou qui est contrôlée en droit ou de fait par un État étranger ou groupe d'États étrangers.¹⁰

Puisque le projet de loi laisse à des règlements futurs le soin de déterminer les catégories de personnes qui n'entreront pas dans le champ d'application du Registre,¹¹ il est possible que cette définition large de « commettant étranger » englobe une organisation internationale composée d'États membres, telle que les Nations Unies. On ne peut aussi exclure que cette définition puisse englober des médias, organisations caritatives et établissements universitaires appartenant à des États étrangers ou étant financés par eux.

⁷ Projet de loi C-70, Partie 4, art. 2 et 5(1).

⁸ Projet de loi C-70, Partie 4, art. 2.

⁹ L.R.C., 1985, ch. O-5.

¹⁰ *Loi sur la protection de l'information*, L.R.C. (1985), ch. O-5, art. 2(1).

¹¹ Projet de loi C-70, Partie 4, art. 6(1)(c).

Il y a plus. La définition d'« arrangement »¹² prévue au projet de loi C-70 est également large et inclut notamment un arrangement en vertu duquel une personne s'engage, « en association avec » un commettant étranger, à communiquer par quelque moyen que ce soit des renseignements relatifs à un processus politique ou gouvernemental. L'expression « en association avec » n'est pas définie et la liste exhaustive des arrangements qui ne relèveront pas du champ d'application du Registre est à nouveau laissée à la réglementation future.¹³ Cette formulation vague, qui n'exige pas l'existence d'un lien de subordination entre le commettant étranger et la personne, pourrait éventuellement englober des personnes qui prennent publiquement parole tout en étant ou après avoir été en contact avec des médias, des organisations caritatives, ou des établissements universitaires appartenant à des États étrangers ou financés par eux, ainsi qu'avec des organisations internationales telles que les Nations Unies.

Finalement, étant donné que le projet de loi C-70 s'appuie également sur des réglementations futures afin de délimiter le champ d'application du Registre, notamment en ce qui concerne les informations qui devraient y être consignées,¹⁴ il est actuellement impossible d'évaluer de quelle manière le Registre serait utilisé par l'État et quel impact il pourrait avoir sur la démocratie, la liberté de la presse et le droit à la vie privée. Compte tenu des définitions larges évoquées ci-dessus, il y a lieu de craindre que le Registre puisse être utilisé pour surveiller l'engagement international au lieu de remplir son objectif déclaré, qui est de servir d'outil pour atténuer l'ingérence étrangère dans les affaires du Canada. Il est ainsi possible qu'une personne qui aurait été en contact avec un média ou un établissement universitaire appartenant ou financé par un État étranger, et qui aurait ensuite publiquement pris parole au sujet d'un processus politique canadien, soit tenue d'inscrire au Registre des informations détaillées quant à ses activités.

IV. Conclusion

L'ACLC se réjouit d'avoir l'occasion de discuter davantage de ses préoccupations concernant le projet de loi C-70 avec le Comité sénatorial dans le cadre d'un témoignage oral. Cela étant dit, l'ACLC s'oppose fortement à la précipitation avec laquelle se déroule actuellement l'étude législative de cet important projet de loi. Nous réitérons notre demande de prolonger le temps alloué à cette étape cruciale, afin que des consultations publiques significatives puissent avoir lieu.

¹² Projet de loi C-70, Partie 4, art. 2.

¹³ Projet de loi C-70, Partie 4, art. 6(1)(c).

¹⁴ Projet de loi C-70, Partie 4, art. 5(1), 6(1)(c), 6(2)(b) et 27.