



Mémoire sur le projet de loi C-70
Loi concernant la lutte contre l'ingérence étrangère

Présenté au Comité sénatorial permanent
de la sécurité nationale, de la défense et des anciens combattants

par la
Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles

Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles
210, rue Florence, bureau 4, Ottawa (Ontario) K2P 0W7
national.coordination@iclmg.ca | <https://iclmg.ca/fr/>
613-241-5298

La Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles est une coalition nationale regroupant 46 organismes de la société civile ayant pour mandat de défendre les libertés civiles et les droits de la personne dans le contexte de sécurité nationale et de guerre au terrorisme.

1. Introduction

Le projet de loi C-70 a été présenté comme une loi visant à lutter contre les menaces d'ingérence étrangère. Nous reconnaissons l'importance d'aborder cette question, en particulier dans les cas où des gouvernements menacent des personnes ou leurs proches afin de réprimer leur capacité à exercer leurs droits fondamentaux ou à participer au processus démocratique.

Toutefois, les modifications proposées par cette loi vont encore plus loin. S'il est adopté, ce projet de loi aura de vastes répercussions sur les systèmes de sécurité nationale, de renseignement et de justice pénale du Canada. À ce titre, il aura aussi d'importantes répercussions sur les vies et les droits fondamentaux des personnes au Canada.

Par exemple, l'octroi au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) de nouvelles formes de mandats, d'une dimension extraterritoriale pour les activités de renseignement étranger et de la permission de divulguer des renseignements à toute personne ou entité, pour renforcer la « résilience », pourrait mener à une hausse de la surveillance, à une diminution du respect de la vie privée ainsi qu'à du profilage racial, religieux et politique. De nouvelles infractions importantes pour des activités secrètes menées à la demande d'entités étrangères, notamment des gouvernements étrangers et des organisations terroristes, passibles d'un emprisonnement à perpétuité, pourraient porter atteinte à la liberté d'expression et d'association, et soulèvent des questions sur la proportionnalité de la détermination de la peine. Ce projet de loi transformerait la façon dont les tribunaux fédéraux traitent les renseignements de nature délicate pouvant être cachés aux appelants ou à ceux demandant un contrôle judiciaire, ce qui nuirait à l'application régulière de la loi au tribunal par l'utilisation d'éléments de preuve secrets.

Préoccupations concernant une étude accélérée

Un projet de loi de cette envergure nécessite une étude en profondeur. C'est pourquoi l'empressement entourant l'étude de ce projet de loi nous préoccupe au plus haut point. Présenté il y a à peine un mois, alors que l'Enquête publique sur l'ingérence étrangère était toujours en cours, il aura été étudié par les comités des deux Chambres du Parlement en environ deux semaines. Cette étude est encore plus rapide que l'étude précipitée de la première *Loi antiterroriste* en 2001, qui a été étudiée pendant deux mois.

En raison de cette étude accélérée, les experts et les organisations ayant des ressources limitées ont dû précipiter leur analyse du projet de loi, et la soumission de mémoires et des modifications appropriées a été presque impossible. Bien que nous soyons ravis de soumettre ce mémoire, et que nous soutenons nos préoccupations, la plupart de nos recommandations sont des suggestions préliminaires qui auraient besoin de beaucoup de temps de discussion et d'élaboration.

Précipiter le processus parlementaire, en raison d'un état de suspicion et d'appels ardents à la protection de la sécurité nationale, peut mener à des conséquences négatives importantes à long terme. Une étude accélérée augmente aussi le risque de passer outre certaines améliorations au projet de loi qui permettraient de mieux aborder les enjeux d'ingérence étrangère.

Nous exhortons donc le comité à collaborer avec ses collègues du Sénat afin de prolonger l'étude du projet de loi C-70, d'entendre plus de commentaires et d'analyses, de permettre d'élaborer et de proposer des amendements, et d'en débattre.

Recommandation 1 : Que le comité collabore avec ses collègues de la Chambre de communes pour prolonger l'étude du projet de loi C-70.

Outre le processus de cette étude, nous avons d'autres sujets de préoccupation précis.

2. Modifications apportées à la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)*

A. Régime applicable aux ensembles de données

Les modifications apportées au régime applicable aux ensembles de données du SCRS ne sont qu'indirectement reliées à l'ingérence étrangère. Plusieurs de ces modifications sont reliées à des problèmes importants relevés dans un rapport accablant sur le régime préparé par l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR)¹. La nécessité et les répercussions potentielles de ces modifications sont encore incertaines et auraient dû être abordées en 2019 lors de l'examen législatif de la *Loi de 2017 sur la sécurité nationale*. Les modifications apportées au régime applicable aux ensembles de données du SCRS devraient être retirées jusqu'à ce qu'un tel examen soit réalisé.

¹ Voir : <https://globalnews.ca/news/10390622/spy-agency-big-data-law/>; et <https://nsira-ossnr.gc.ca/fr/examens/examens-en-cours-et-termines/examens-termines/examen-de-lossnr-portant-sur-le-regime-applicable-aux-ensembles-de-donnees/>.

Les nouvelles règles proposées permettant la divulgation d'ensembles de données sont aussi préoccupantes. Le projet de loi mettrait en place trois seuils différents pour la divulgation de trois types d'ensembles de données :

- Les ensembles de données accessibles au public pourraient être divulgués sans aucune restriction.
- Les ensembles de données étrangers pourraient être divulgués selon des modalités établies par autorisation ministérielle.
- Les ensembles de données canadiens pourraient être divulgués selon des modalités établies par autorisation judiciaire.

Les ensembles de données contiennent des tonnes de données. Le fait de mettre en place des protocoles pour divulguer des ensembles complets de données, même selon des conditions établies par autorisation judiciaire, soulève de sérieuses questions sur la divulgation de données en vrac par le SCRS avec d'autres ministères, mais aussi avec des entités privées ou étrangères. De plus, il n'y a aucune garantie que les modalités sur les ensembles de données étrangers et canadiens exigeraient une approbation particulière pour chaque divulgation, et des conditions générales risquent plutôt d'être établies pour la divulgation sans davantage de surveillance. C'est encore pire pour les ensembles de données accessibles au public, qui n'exigent aucune autorisation.

La divulgation d'ensembles de données devrait plutôt être fortement limitée avec, au minimum, des dispositions sur l'autorisation du commissaire au renseignement pour chaque cas de divulgation, de tenue de dossier et de production de rapports pour l'OSSNR.

Recommandation 2 : Que les modifications apportées au régime applicable aux ensembles de données du SCRS soient retirées jusqu'à ce qu'un examen approfondi du régime soit réalisé dans le cadre de l'examen législatif de la *Loi de 2017 sur la sécurité nationale*.

Recommandation 3 : Que le comité mette en œuvre des mesures de protection strictes pour la divulgation d'ensembles de données en vue d'exiger des autorisations appropriées pour chaque cas de divulgation. Ces mesures pourraient comprendre l'autorisation du commissaire au renseignement pour chaque cas de divulgation selon des critères établis par autorisation judiciaire ou ministérielle (le cas échéant), ainsi que la tenue de dossiers et la production de rapports pour l'OSSNR.

B. Divulgence de renseignements

Les modifications proposées à la *Loi sur le SCRS* à l'article 19 du projet de loi C-70 soulèvent aussi d'importantes préoccupations. Bien que nous comprenions l'objectif, qui est d'assurer la divulgation de l'information appropriée, plusieurs points soulèvent des questions quant à la pertinence des modifications envisagées.

Des journalistes ainsi que l'OSSNR ont soulevé de sérieuses questions sur la façon dont le SCRS a traité la divulgation de renseignements de nature délicate dans le passé. Par exemple, le SCRS a participé à des séances privées d'échange de renseignements avec des sociétés exploitantes de ressources naturelles qui dépeignaient les défenseurs autochtones des terres comme des « extrémistes » et faisaient passer les intérêts économiques devant les droits des peuples autochtones, ainsi que leurs droits en matière de liberté d'expression protégés par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Dans un autre exemple, l'OSSNR a constaté que lors de la divulgation de renseignements en vertu de ses pouvoirs de réduction de la menace, le SCRS n'a pas tenu compte des activités de tierces parties qui pourraient violer les droits des personnes. Ceci est d'une importance capitale, puisque les modifications proposées aux paragraphes 34(2) et 34(3) donneraient au SCRS la capacité de divulguer des renseignements à un éventail sensiblement plus large d'entités et de personnes.

En plus de ces préoccupations, mentionnons aussi la difficulté d'assurer l'exactitude des renseignements divulgués sous le sceau du secret. Dans le passé, le SCRS a divulgué à plusieurs reprises des renseignements soit inexacts soit non confirmés, ce qui a nui aux droits de certaines personnes. Lors de l'enquête fédérale sur l'ingérence étrangère, il a été révélé que le SCRS devait parfois reconsidérer les rapports de renseignements et les reconsidérer. Bien qu'on ne puisse totalement éviter ce genre de situations, elles soulèvent des questions sur le fait que les renseignements divulgués à un public plus large qui s'avèrent par la suite inexacts ont peut-être déjà causé des préjudices irréparables.

Ces préjudices potentiels ainsi que le besoin de responsabilisation et de tenue de dossiers sur la divulgation de renseignements se reflètent dans les règles cruciales sur la tenue de dossiers, la production de rapports et la destruction de renseignements divulgués de façon inappropriée en vertu de la *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada*.

Nous recommandons plusieurs amendements :

Recommandation 4 : Que le paragraphe 34(2) du projet de loi C-70, qui remplacerait l'alinéa 19(2)d) afin que le ministre puisse autoriser la divulgation à

toute personne ou entité, soit retiré. Cette disposition est trop vaste. Autrement, toute divulgation autorisée devrait être limitée aux entités et aux personnes au Canada. Une autre protection serait de permettre la divulgation à une liste fermée de types d'entités établie par règlement (aussi limitée aux entités et aux personnes au Canada).

Recommandation 5 : Que le paragraphe 34(3) du projet de loi C-70, qui autoriserait le SCRS à divulguer des renseignements, sauf des renseignements personnels, à toute personne ou entité aux fins de renforcement de la résilience face aux menaces à la sécurité du Canada, soit repensé.

- La résilience devrait être définie dans le projet de loi.
- Le gouvernement devrait envisager la création d'un bureau distinct du SCRS, qui organiserait des séances d'information avec les entités non gouvernementales en vue d'éviter les partis pris pour la sécurisation et d'assurer une approche globale à la protection contre l'ingérence grâce à l'exercice des droits fondamentaux ou à la participation au processus démocratique.
- Des exigences de transparence et de responsabilisation devraient être ajoutées pour le SCRS, notamment :
 - la diffusion publique des documents et des renseignements divulgués, lorsque possible;
 - la documentation à l'interne de l'information divulguée, à qui et les raisons de la divulgation;
 - la production de rapports pour tous les cas de divulgation de renseignements à l'OSSNR, semblable à l'exigence existante du paragraphe 19(3) de la *Loi sur le SCRS*, concernant la production de rapports sur les renseignements divulgués avec autorisation ministérielle.

C. Pouvoirs en matière de mandats et d'ordonnances de communication

Le projet de loi C-70 octroie aussi au SCRS des pouvoirs considérables en matière de mandats et d'ordonnances de communication. Cela fait suite aux années pendant lesquelles les tribunaux ont réprimandé le SCRS pour les avoir induits en erreur dans ses demandes de mandat. Les exigences en matière de mandat sont en place pour protéger nos droits; elles ne devraient pas être réduites, d'autant plus que le problème de manquement à l'obligation de franchise envers les tribunaux du SCRS n'est pas réglé.

Recommandation 6 : Que les nouveaux pouvoirs en matière de mandats et d'ordonnances de communication soient suspendus jusqu'à ce qu'un rapport indépendant signale que le SCRS a donné suite aux préoccupations sur le manquement à l'obligation de franchise envers les tribunaux.

Recommandation 7 : Que soient inclus au paragraphe 20.4(5) proposé de la *Loi sur le SCRS* (dans l'article 37 du projet de loi C-70) des paramètres plus précis en vue de restreindre les raisons pour un juge d'imposer la non-divulgence d'ordonnances de communication, y compris les échéanciers de divulgation automatique.

Recommandation 8 : Que le paragraphe 20.6(1) proposé de la *Loi sur le SCRS* (dans l'article 37 du projet de loi C-70) soit modifié pour exiger que le SCRS documente et déclare toute demande pour qu'une personne ou une entité préserve ou produise volontairement toute information, tout document ou tout objet.

Recommandation 9 : Que le paragraphe 22.21(2) proposé de la *Loi sur le SCRS* (dans l'article 39 du projet de loi C-70) soit modifié pour ajouter ce qui suit après l'alinéa a) :

a.1) la raison pour laquelle d'autres méthodes d'enquête auraient peu de chances de succès, la déclaration que l'urgence de l'affaire est telle que l'enquête serait irréalisable avec d'autres méthodes, ou la déclaration que sans un mandat en vertu du présent paragraphe, l'information importante en ce qui concerne la menace envers la sécurité du Canada ou l'exercice des fonctions conférées en vertu de l'article 16 mentionnées à l'alinéa a) ne serait pas obtenue.

3. Loi sur la protection de l'information

Le projet de loi C-70 modifie également la *Loi sur la protection de l'information*, notamment en assimilant à un acte criminel la perpétration de toute infraction criminelle, y compris des transgressions relativement mineures, si ces actes sont commis au profit d'une entité étrangère. Ces infractions, ainsi que d'autres infractions nouvelles ou modifiées, seraient passibles d'un emprisonnement à perpétuité ou de peines consécutives pouvant équivaloir à l'emprisonnement à perpétuité, des dispositions qui sont normalement réservées aux pires formes de crimes et qui soulèvent des questions sur la proportionnalité de la détermination de la peine.

Recommandation 10 : Que le mot « intimidation » soit retiré de l'article 53 du projet de loi C-70 ou alors que l'article 53 soit modifié pour y inclure la définition du mot « intimidation ».

Recommandation 11 : Que le critère non défini de « collaboration » avec une entité étrangère soit retiré de l'article 53 du projet de loi C-70.

Recommandation 12 : Que les paragraphes 20(3), 20.1(3), 20.2(1), 20.3(2) et 20.4(2) de la *Loi sur la protection de l'information* (article 53 du projet de loi C-70) soient modifiés pour comprendre des dispositions sur des peines supplémentaires ou pour imposer une peine équivalente au maximum de l'infraction sous-jacente, plutôt que d'être simplement « passible de l'emprisonnement à perpétuité ».

Recommandation 13 : Que les paragraphes 20(4), 20.1(4), 20.2(2), 20.3(3) et 20.4(3) soient modifiés comme suit :

(4) La peine — sauf une peine d'emprisonnement à perpétuité — infligée à une personne pour l'infraction prévue au paragraphe (1) **est** **pourrait être** purgée consécutivement [...]

Recommandation 14 : Que l'article 20.2, qui stipule que « [q]uiconque commet un acte criminel prévu par la présente loi ou par toute autre loi fédérale sur l'ordre d'une entité étrangère, en collaboration avec elle ou pour son profit est coupable d'un acte criminel passible de l'emprisonnement à perpétuité », soit repensé, car il crée une multiplication des infractions. La peine devrait plutôt être déterminée par le juge président.

Recommandation 15 : Que l'article 20.3 soit modifié comme suit :

20.3 (1) Commet un acte criminel quiconque, sciemment, sur l'ordre ou au profit d'une entité étrangère, ~~en collaboration avec elle ou pour son profit~~, a une conduite subreptice ou trompeuse, ou omet, subrepticement ou dans le but de tromper, d'accomplir quelque chose, dans un dessein nuisible à la sécurité ~~ou aux intérêts de l'État~~ des Canadiens et Canadiennes ou des personnes se trouvant au Canada ~~ou ne se souciant pas de savoir si la conduite ou l'omission portera vraisemblablement atteinte aux intérêts canadiens.~~

L'article 20.4, *Influencer un processus politique ou gouvernemental*, devrait être révisé afin d'y inclure des définitions plus détaillées et d'y introduire des garanties contre l'atteinte à la participation au processus démocratique.

Cet article est particulièrement problématique en raison de la facilité d'accuser, de façon non étayée ou sans fondement, les mouvements de protestation, qui visent à influencer les politiques publiques, d'agir sous l'influence ou sur l'ordre d'une entité étrangère. On peut notamment prendre comme exemple les manifestations propalestiniennes sur les campus qui, selon certains, perturbent et influencent la gouvernance scolaire.

Recommandation 16 : Que l'article 20.4, *Influencer un processus politique ou gouvernemental*, soit modifié afin d'y inclure des définitions plus détaillées et d'y introduire des garanties contre l'atteinte à la participation au processus démocratique.

Recommandation 17 : Que l'expression « en collaboration avec » soit retirée.

Recommandation 18 : Que les infractions soient non seulement liées à l'influence, mais aussi aux préjudices qui peuvent être démontrés.

Recommandation 19 : Que la définition de « gouvernance scolaire » soit clarifiée ou retirée du paragraphe 20.4(4).

4. Loi sur la preuve au Canada

Nous avons des préoccupations importantes à l'égard des modifications apportées à la *Loi sur la preuve au Canada* dans le projet de loi C-70. Notre coalition s'oppose complètement à l'extension de l'utilisation d'éléments de preuve protégés par le secret professionnel dans les tribunaux du Canada sous le couvert de la protection de la sécurité nationale, de la défense nationale et des relations internationales. Introduire un système normalisé pour dissimuler des renseignements à des personnes contestant des décisions du gouvernement qui entraînent des répercussions importantes sur leur vie normalisera ce processus et risque de faciliter la propagation de l'utilisation de renseignements protégés par le secret professionnel dans notre système de justice.

Comme nous avons expliqué précédemment :

L'utilisation de renseignements protégés par le secret professionnel durant différentes poursuites devant les tribunaux a été critiquée puisque le Canada ainsi que d'autres États semblent avoir normalisé cette pratique, probablement après s'être consultés, qui est censée être considérée comme une procédure exceptionnelle et l'ont appliquée dans d'autres sphères, y compris dans les procès criminels. Bien qu'il peut sembler banal de signaler cette « pente glissante », il existe de réels dangers. Le Canada n'est pas en guerre; il n'y a pas d'urgence nationale. La normalisation du secret dans le cadre de la prise de décision, en plus des questions soulevées liées aux droits de la personne, mine les principes démocratiques et la confiance du public envers le gouvernement et envers le pouvoir judiciaire. Le secret alimente la perception que le gouvernement tente de se protéger contre les critiques publiques sur les actes répréhensibles de ses fonctionnaires et de mettre à l'abri de tout examen les renseignements obtenus de sources douteuses. Cela contribue à la politisation du renseignement. Peu importe le bien-fondé d'une décision qui détermine qu'un réfugié participe à des activités terroristes, la non-divulgation des preuves sous-jacentes mine la confiance dans le résultat et donne l'impression que la personne a été condamnée à tort, particulièrement si la preuve pouvait être contestée si elle avait été divulguée. Au bout du compte, cela pourrait se traduire par la marginalisation de communautés entières avec lesquelles nous devons collaborer dans la lutte contre le terrorisme².

² CCR & ICLMG MEMORANDUM OF ARGUMENT, *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Harkat*, 2014 CSC 37, [2014] 2 RCS 33, https://www.scc-csc.ca/WebDocuments-DocumentsWeb/34884/FM080_Intervener_Canadian-Council-for-Refugees-et-al.pdf [TRADUCTION].

Bien qu'il soit question du problème de régimes de certificat de sécurité dans l'affaire Harkat, le mot « terrorisme » pourrait facilement être remplacé par « ingérence étrangère », et les arguments resteraient pertinents.

Comme nous l'avons également souligné, ces procédures secrètes comportent des défauts inhérents qui minent les principes fondamentaux de la justice, y compris :

- la difficulté de définir le concept élastique et nébuleux de la sécurité nationale, définition qui est nécessaire pour assurer que les motifs de non-divulgence peuvent être limités et systématiquement appliqués;
- la pression constante exercée sur les fonctionnaires pour qu'ils invoquent à l'excès des raisons de sécurité nationale par mesure de prudence ou en raison d'un besoin perçu de protéger les fonctionnaires contre les critiques du public, ainsi que sur les tribunaux pour qu'ils censurent les documents à l'excès par mesure de précaution;
- l'existence et le développement d'une jurisprudence fermée, à la disposition de la cour et du ministre, mais pas à celle des avocats spéciaux et des avocats publics;
- l'absence d'un « moyen efficace pour maintenir cette procédure sous un contrôle et un examen indépendants » par « les praticiens du droit, les médias et d'autres organismes de la société civile qui exigent que le pouvoir exécutif et ses organismes rendent des comptes pour leurs actions³ ».

Nous nous opposons donc à la mise en place d'un régime général d'examen administratif sécurisé puisqu'il contribuerait à normaliser les procédures secrètes. Une fois qu'un modèle « acceptable » a été établi, il est plus facile de le mettre en place et de le voir comme incontestable, alors que de telles procédures devraient toujours être vues comme contestables et exceptionnelles.

Le gouvernement devrait plutôt réviser les volets des lois qui permettent déjà à des régimes semblables de supprimer des dispositions de non-divulgence de renseignements aux appelants et à ceux qui ont demandé un contrôle judiciaire.

Recommandation 19 : Que les dispositions visant le nouveau régime d'examen administratif sécurisé soient retirées et que le gouvernement révisé plutôt les volets des lois qui permettent déjà à des régimes semblables de supprimer des

³ *Ibid.* [TRADUCTION].

dispositions de non-divulgence de renseignements aux appelants et à ceux qui ont demandé un contrôle judiciaire.

Enfin, nous nous opposons à la proposition du projet de loi C-70 qui veut ajouter « relations internationales et défense nationale » aux motifs sur lesquels le ministre peut s'appuyer pour s'opposer à la divulgation de renseignements ou sur lesquels un juge peut baser sa décision contre la divulgation de renseignements, dans les dispositions sur les certificats de sécurité de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Cela devrait être retiré du projet de loi. Il convient plutôt d'envisager de retirer l'entièreté du régime de certificats de sécurité.

Recommandation 20 : Que les dispositions ajoutant « relations internationales et défense nationale » aux motifs pour interdire la divulgation de renseignements à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* soient retirées du projet de loi C-70.

5. Sabotage et Loi sur la transparence et la responsabilité en matière d'influence étrangère

Nous avons également des inquiétudes par rapport à de nouvelles infractions de sabotage et par rapport au registre proposé pour la transparence en matière d'influence étrangère, mais nous nous en remettons aux préoccupations de l'Association canadienne des libertés civiles, entre autres⁴.

Toutefois, nous souhaitons souligner notre préoccupation concernant l'amendement que la Chambre des communes a adopté dans le but d'étendre les dispositions en matière de sabotage pour inclure les infrastructures essentielles « en construction » « qui sont destin[e]s à fournir » des services essentiels à la population canadienne⁵. Inclure l'infrastructure qui est encore inachevée et dont la nature est seulement hypothétique ne fait qu'exacerber les problèmes soulevés dans la proposition d'origine.

Recommandation 21 : Que la modification adoptée par la Chambre des communes de l'article 61 du projet de loi C-70 soit annulée.

⁴ Voir : <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/441/SECU/Brief/BR13166758/br-external/CanadianCivilLibertiesAssociation-REV-67-240606-006-f.pdf>.

⁵ Voir : <https://www.noscommunes.ca/documentviewer/fr/44-1/SECU/rapport-13>.