

**LE SÉNAT DU  
CANADA**

**THE SENATE  
OF CANADA**

**JUSTICE FONDAMENTALE DANS DES TEMPS  
EXCEPTIONNELS : RAPPORT PRINCIPAL DU COMITÉ  
SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR LA *LOI ANTITERRORISTE***

Comité sénatorial spécial  
sur la  
*Loi antiterroriste*

*Président*

L'honorable David P. Smith, C.P.

*Vice-président*

L'honorable Pierre Claude Nolin

Février 2007

*This document is available in English.*

\* \* \*

Le présent rapport et les délibérations du comité peuvent être consultés en ligne en visitant [www.senate-senat.ca/anti-t.asp](http://www.senate-senat.ca/anti-t.asp)

Des copies de ces documents sont aussi disponibles en communiquant avec la Direction des comités du Sénat au (613) 990-0088 ou par courriel à [Anti-t@sen.parl.gc.ca](mailto:Anti-t@sen.parl.gc.ca).

## MEMBRES

L'honorable sénateur David P. Smith, C.P., *président*

L'honorable sénateur Pierre Claude Nolin, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs,

Raynell Andreychuk  
Joseph A. Day  
Joyce Fairbairn, C.P.  
Joan Fraser

Mobina S.B. Jaffer  
Serge Joyal, C.P.  
Noël A. Kinsella  
\*Marjory Lebreton, C.P. (ou Gerald  
Comeau)

\*Céline Hervieux-Payette, C.P (ou Claudette  
Tardif)

\* *Membres d'office*

Durant la 1<sup>re</sup> session de la 38<sup>e</sup> législature, le Comité a été présidé par l'honorable sénateur Joyce Fairbairn, C.P. Les vice-présidents ont été l'honorable sénateur John Lynch-Staunton (de décembre 2004 à juin 2005), l'honorable sénateur James Kelleher, C.P. (de juin 2005 à octobre 2005) et l'honorable sénateur Raynell Andreychuk (d'octobre 2005 à novembre 2005).

Les honorables sénateurs Jack Austin, C.P., Sharon Carstairs, C.P., Maria Chaput, Ione Christensen, Anne C. Cools, Pierre De Bané, C.P., Mac Harb, Daniel Hays, C.P., Elizabeth Hubley, Janis G. Johnson, James Kelleher, C.P., Rose-Marie Losier-Cool, John Lynch-Staunton, Terry M. Mercer, Lorna Milne, Grant Mitchell, Jim Munson, Marcel Prud'homme, C.P., William Rompkey, C.P., Nancy Ruth, Terry Stratton, et Rod A.A. Zimmer ont participé aux travaux du Comité relativement à cette étude depuis son début en décembre 2004.

### *Personnel de recherche :*

Jennifer Bird, Bibliothèque du Parlement  
Benjamin Dolin, Bibliothèque du Parlement  
Wade Riordan Raaflaub, Bibliothèque du Parlement

Heather Lank  
Adam Thompson  
*Greffiers du Comité*



## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 2 mai 2006 :

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Tkachuk,

...

Après débat,

Avec la permission du Sénat et conformément à l'article 30 du Règlement, la motion est modifiée et se lit comme suit :

Qu'il y ait création d'un comité spécial du Sénat chargé de procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la *Loi antiterroriste* (L.C. 2001, chap. 41) conformément à l'article 145 de ladite Loi;

Que, nonobstant l'article 85(1)b) du Règlement, ce comité spécial comprenne neuf membres, à savoir les honorables sénateurs Kinsella, Andreychuk, Nolin, Day, Fairbairn, C.P., Fraser, Jaffer, Smith, C.P., et Joyal, C.P., et que le quorum soit constitué de quatre membres;

Que le comité soit habilité à convoquer des personnes et à obtenir des documents et des dossiers, à entendre des témoins, à présenter des rapports de temps à autre et à faire imprimer au jour le jour documents et témoignages, selon ses instructions;

Que, nonobstant l'article 92(1) du Règlement, le comité soit habilité à tenir des séances à huis clos, de façon occasionnelle, pour entendre des témoignages et recueillir des informations particulières ou délicates;

Que le comité soit habilité à permettre la diffusion de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, d'une manière qui perturbe le moins possible ses travaux;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste au cours de la première session de la trente-huitième législature soient renvoyés au Comité;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 5 octobre 2006 et qu'il conserve jusqu'au 15 décembre 2006 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions;

Que le comité soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer son rapport auprès du greffier du Sénat, si le Sénat ne siège pas, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

La motion, telle que modifiée, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 27 septembre 2006 :

L'honorable sénateur Smith, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Watt,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le mardi 2 mai 2006, la date de présentation du rapport final du Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste soit reportée du 5 octobre 2006 au 22 décembre 2006.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 14 décembre 2006 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Joyal, C.P., au nom de l'honorable sénateur Smith, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Robichaud, C.P.,

Que, nonobstant les ordres du Sénat adoptés le mardi 2 mai 2006 et le mercredi 27 septembre 2006, la date de présentation du rapport final du Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste soit reportée du 22 décembre 2006 au 31 mars 2007;

Que le Comité soit autorisé, en conformité avec l'article 95(3) du Règlement, à se réunir les jours de semaine en janvier 2007, même si le Sénat est alors ajourné pour plus d'une semaine.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*  
Paul C. Bélisle

(Cet ordre de renvoi est similaire à celui reçu par le Comité au cours de la 1<sup>re</sup> session du 38<sup>e</sup> parlement.)

## TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction.....	1
II.	Définition d'« activité terroriste ».....	9
III.	Profilage racial, religieux et ethnique.....	18
IV.	Équité procédurale : Le besoin d'un intervenant spécial.....	31
V.	Inscription des entités terroristes.....	46
VI.	Financement des activités de terrorisme et prestation de services au soutien de celles-ci.....	54
VII.	Refus ou retrait du statut d'organisme de bienfaisance aux termes de la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i> .....	63
VIII.	Non-divulgence de renseignements aux termes de la <i>Loi sur la preuve au Canada</i> .....	67
IX.	Audiences d'investigation et engagements assortis de conditions (ou arrestations à titre préventif).....	75
X.	Surveillance électronique et interception de communications privées.....	80
XI.	Questions relatives à la vie privée des Canadiens et au partage d'information.....	87
XII.	Le secret et la révélation aux termes de la <i>Loi sur la protection de l'information</i> .....	102
XIII.	Détention et expulsion en vertu d'un certificat de sécurité.....	109
XIV.	Surveillance et examen des dispositifs canadiens de sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme.....	125
	ANNEXE 1 – Liste des recommandations.....	136
	ANNEXE 2 – Liste des témoins.....	144





**JUSTICE FONDAMENTALE DANS DES TEMPS EXCEPTIONNELS :  
RAPPORT PRINCIPAL DU COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR LA *LOI*  
*ANTITERRORISTE***

**INTRODUCTION**

Le Parlement du Canada a adopté la *Loi antiterroriste* à l'automne 2001, peu après les attentats perpétrés à New York, en Pennsylvanie et à Washington. Il est rare qu'un projet de loi omnibus aussi complexe soit adopté avec une telle rapidité. Étant donné la nécessité, alors ressentie, de réagir rapidement et globalement à la menace du terrorisme, la majorité des parlementaires étaient disposés à accorder leur appui à cet élément majeur du plan de lutte contre le terrorisme du gouvernement. Par conséquent, le Parlement a hâté l'examen et l'adoption de la *Loi*. Cependant, le texte législatif prévoyait également que ses dispositions et son application devaient faire l'objet d'un examen approfondi par le Parlement dans les trois ans suivant la sanction royale, afin de permettre aux parlementaires d'évaluer à l'issue d'un délai suffisant les dispositions adoptées ainsi que leur incidence sur les Canadiens. C'est cet examen que le Comité a entrepris. Le présent rapport fait état de ses opinions et de ses recommandations.

« Nous devrions essayer d'établir un équilibre entre la sécurité collective et les libertés individuelles. »  
(Imam Salam Elmenyawī, Conseil musulman de Montréal)

Le gouvernement est tenu de veiller à la sécurité des Canadiens et de protéger les libertés civiles qui constituent les fondements de notre société démocratique. Ces deux obligations sont d'une importance fondamentale et le Canada s'est

« La législation conçue pour atteindre cet objectif [de la sécurité] devrait être mesurée et respecter les droits de la personne et, au bout du compte, établir un juste équilibre entre les deux. »  
(Ed Cashman, Alliance de la fonction publique du Canada)

engagé à les honorer aux termes de conventions et d'accords internationaux comme la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Déclaration de Vienne. La Constitution et le principe de la primauté du droit garantissent aussi la sécurité de la personne et divers autres droits et libertés.

Il est clair, tant en droit international qu'en droit interne, que tous les droits ont une valeur égale et que l'un d'eux ne saurait être sacrifié dans le but d'en protéger un autre. Toutefois, face à la menace du terrorisme international, il devient complexe pour la société canadienne et ses législateurs de déterminer la meilleure façon de protéger et de préserver nos droits, nos obligations et nos valeurs. Notre gouvernement et nos tribunaux ont déjà été confrontés à ce défi, comme en font foi les travaux de la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar et les contestations constitutionnelles du processus de délivrance des certificats de sécurité en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* entendues par la Cour suprême du Canada en juin 2006. Comme l'ont indiqué les anciens juges de la Cour suprême du Canada, Frank Iacobucci et Louise Arbour, dans le cadre de la contestation de la constitutionnalité des dispositions de la *Loi antiterroriste* relatives aux audiences d'investigations, « [l]a réaction au terrorisme qui respecte la primauté du droit protège et renforce les libertés précieuses qui sont essentielles à une démocratie<sup>1</sup> ». Voilà le but de notre législation contre le terrorisme. Il faut donc porter une attention toute particulière à la mise en place d'un dispositif approprié qui soit en mesure d'assurer la protection de la sécurité de la personne et le respect des libertés civiles.

« [U]ne démarche intégrée à l'égard des droits humains et de la sécurité ou de l'antiterrorisme recèle les meilleures chances de prévenir les violations des droits humains qui détruisent tant les individus, notre tissu social et les fondations de notre démocratie. »

(Jean-Louis Roy, Droits et démocratie)

## L'étude

Le présent document constitue le rapport principal du Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*. Il contient de nombreuses observations et recommandations sur les modifications à apporter à la *Loi* et au dispositif actuel de sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme, et notamment des recommandations portant sur les dispositions relatives aux audiences d'investigation et aux engagements assortis de conditions ou arrestations à titre préventif, lesquelles expireront le 15<sup>e</sup> jour de séance du Parlement à compter du 31 décembre 2006, à moins d'être prorogées par les deux chambres du Parlement.

---

<sup>1</sup> [Demande fondée sur l'article 83.28 du Code criminel \(Re\)](#), [2004] 2 R.C.S. 248, par. 7.

Le pouvoir du Comité de procéder à l'examen de la *Loi antiterroriste* est énoncé à l'article 145 de celle-ci :

145. (1) Dans les trois ans qui suivent la sanction de la présente loi, un examen approfondi des dispositions et de l'application de la présente loi doit être fait par le comité soit du Sénat, soit de la Chambre des communes, soit mixte, que le Parlement ou la chambre en question, selon le cas, désigne ou constitue à cette fin.

(2) Dans l'année qui suit le début de son examen ou dans le délai supérieur que le Parlement ou la chambre en question, selon le cas, lui accorde, le comité visé au paragraphe (1) remet son rapport au Parlement, accompagné des modifications qu'il recommande.

Le Comité a déterminé qu'il devait procéder à un examen approfondi qui ne se limite pas à une simple revue des dispositions législatives édictées en 2001. L'examen du fonctionnement de la *Loi antiterroriste* doit nécessairement se référer au dispositif canadien de lutte contre le terrorisme dans son ensemble, puisque c'est l'effet cumulatif de l'ensemble des lois et des politiques de lutte contre le terrorisme qui est en question. Une simple revue des dispositions et du fonctionnement de la *Loi antiterroriste* constituerait une approche trop restrictive qui empêcherait le Comité de saisir toute la portée des mesures prises par le gouvernement pour prévenir et combattre le terrorisme, et d'évaluer l'effet combiné de ces mesures sur les Canadiens. Par conséquent, le Comité n'a pas limité son étude à la *Loi antiterroriste* et a plutôt décidé d'examiner aussi d'autres aspects pertinents des activités antiterroristes au Canada.

Dans le cadre de son étude, le Comité a rencontré des ministres et des représentants du gouvernement, des experts nationaux et étrangers au fait de l'étendue des menaces, des juristes, des universitaires, des spécialistes de l'application de la loi et de la collecte de renseignements et des représentants d'associations de défense des libertés civiles, d'organismes humanitaires et de groupes communautaires, et notamment des victimes du terrorisme et des membres des minorités canadiennes. Nous nous sommes rendus à Washington et à Londres pour rencontrer des parlementaires ainsi que des représentants gouvernementaux et ceux d'organisations non gouvernementales. Nous avons également discuté de la question avec d'autres experts situés ailleurs dans le monde au moyen de vidéoconférences. En tout, nous avons recueilli les précieux témoignages de plus de 140 personnes.

Tandis que le présent rapport est censé aborder la plupart des questions soulevées par les témoins que le Comité a entendus, nous sommes conscients du fait que les décisions de la Cour suprême du Canada sur la constitutionnalité du processus de délivrance de certificats de sécurité, qui n'ont pas encore été rendues, pourrait avoir des répercussions sur la législation pertinente et sur la présente étude. En conséquence, le Comité pourrait décider ultérieurement de réagir en fonction de l'évolution de cette question ou d'autres questions connexes.

### **L'étendue de la menace**

Le dépôt et l'adoption rapide de la *Loi antiterroriste* à l'automne 2001 étaient bien entendu directement liés aux événements tragiques survenus le 11 septembre de la même année. Les attentats perpétrés par la suite à Madrid, à Bali, en Arabie

« [I]l faut établir un certain équilibre et les mesures que nous prenons à l'égard du terrorisme doivent correspondre aux menaces terroristes. Elles ne doivent pas être exagérées ou insuffisantes. »

(Rohan Gunaratna, Institut des études de défense et de stratégie, Université technologique de Nanyang [Singapour])

Saoudite, en Égypte, à Beslan et à Londres – sans compter les événements récents comme l'arrestation de 18 personnes soupçonnées de terrorisme à Toronto, la mise au jour d'un complot présumé contre une dizaine d'avions de ligne qui assuraient la liaison entre la Grande-Bretagne et les États-Unis, la découverte d'un complot présumé visant à faire exploser la tour Sears à Chicago, l'arrestation au Liban de personnes soupçonnées de projeter un attentat-suicide dans le métro de New York, ainsi que l'arrestation de neuf terroristes présumés à Birmingham, en Angleterre – montrent que la menace est toujours présente. En fait, la guerre en Irak semble avoir exacerbé la situation. Selon certains témoins, le conflit a non seulement radicalisé le discours de nombreux idéologues islamistes, mais il a en outre procuré un nouveau terrain d'entraînement aux terroristes. Les conclusions principales, récemment déclassifiées, d'un rapport d'évaluation des services de renseignement américains intitulé *Trends in Global Terrorism: Implications for the United States*, vont dans le même sens<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> États-Unis, Office of the Director of National Intelligence, [\*Declassified Key Judgments of the National Intelligence Estimate "Trends in Global Terrorism: Implications for the United States" dated April 2006\*](#), communiqué de presse, Washington, D.C., 26 septembre 2006.

Il apparaît évident au Comité que le danger pour notre société est réel et palpable même si certaines indications donnent à penser que les Canadiens ne se sentent pas directement menacés par le terrorisme international. Avant le 11 septembre 2001, l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India était l'attentat terroriste contemporain le plus meurtrier.<sup>3</sup> Il a causé la mort de 329 personnes au total, dont 82 enfants, en majorité des citoyens canadiens. Deux

« Nous nous sommes montrés incapables de prévenir cette tragédie [d'Air India] et de faire condamner les coupables. En outre, nous n'avons pas inscrit cet attentat terroriste dans l'histoire de notre pays, ce qui cause des torts non seulement aux familles mais à la nation tout entière. En conséquence, nous agissons collectivement comme si aucun acte terroriste ne s'était produit chez nous; nous faisons comme si nous étions à l'abri de la menace du terrorisme mondial. Le terrorisme est cependant un fait accompli au Canada, et il vaut mieux que nous ne tardions pas à en prendre conscience. »

(Nicola Kelly, Association des familles des victimes du vol 182 d'Air India)

individus qui étaient accusés de complot et de meurtre relativement à cet attentat à la bombe ont été acquittés en mars 2005, et l'attentat, ainsi que les mesures d'enquête et les poursuites qui en ont résulté font actuellement l'objet d'un examen par une commission d'enquête fédérale. Rappelons également le cas d'Ahmed Ressam, dont la demande d'asile avait été refusée, qui a été capturé à la frontière canado-américaine alors qu'il se dirigeait vers l'aéroport de Los Angeles pour y poser une bombe, celui de Fateh Kamel, citoyen canadien et mentor de M. Ressam, condamné en France pour avoir participé à des attentats terroristes, et celui de la famille Khadr et d'autres personnes soupçonnées, au Canada, d'entretenir des liens avec les réseaux terroristes internationaux. Rappelons en outre qu'à plus d'une occasion, al-Qaïda a désigné le Canada dans ses communiqués comme étant l'une de ses principales cibles. Bien que nous n'ayons pas envoyé de soldats en Irak, notre participation en Afghanistan à une mission autorisée par les Nations Unies et dirigée par l'OTAN est perçue par certains groupes comme un acte de provocation.

Les experts étrangers et canadiens qui ont témoigné devant le Comité ont aussi fait mention de la menace que représentent les individus qui infiltrent des organismes légitimes de bienfaisance ou sans but lucratif ou constituent leurs propres organismes sans but lucratif en vue de recueillir des fonds pour des causes terroristes ou extrémistes

<sup>3</sup> Jim Judd, directeur du SCRS, « Comment une démocratie devrait-elle réagir aux menaces terroristes sur son territoire? », Points de discussion pour le Symposium international sur les droits de la personne tenu pendant la journée Raoul Wallenberg, Toronto, le 19 janvier 2007.

et de propager leurs messages radicaux au Canada. Ces individus obtiennent des appuis par l'endoctrinement et la coercition et recrutent ainsi des « amateurs enthousiastes » pour servir des causes terroristes. Les actes et les complots terroristes en Grande-Bretagne et les arrestations à Toronto en juin 2006 nous ont appris que les citoyens locaux sont tout autant susceptibles d'être recrutés à des fins terroristes que les immigrants issus des nombreuses zones de conflit de la planète.

La réalité de la menace terroriste a aussi été confirmée dans un rapport sur al-Qaïda déposé auprès du Conseil de sécurité des Nations Unies en septembre 2005, dans lequel il est écrit qu'elle « reste aussi pernicieuse et généralisée qu'elle ne l'était au moment des attaques du 11 septembre 2001<sup>4</sup> ». Enfin, signalons que, selon le rapport annuel 2005-2006 du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, 274 individus et 31 organisations avaient fait l'objet d'une enquête de la Direction du contre-espionnage du Service canadien du renseignement de sécurité au cours de l'année précédente<sup>5</sup>.

### **Lois, renseignements, surveillance et participation des citoyens**

Les spécialistes de la sécurité nationale au Canada s'accordent pour dire que la perpétration de nouvelles attaques ou de tentatives d'attaques terroristes contre notre pays ou nos citoyens n'est qu'une question de temps. Le Comité partage cet avis. La menace est réelle, et ce n'est pas être alarmiste que d'insister pour que le gouvernement se saisisse de cette question. Toutefois, les lois ne suffiront pas à elles seules pour contrer cette menace. Une bonne stratégie antiterroriste nécessite d'autres conditions essentielles. Il est nécessaire que les ressources soient utilisées de manière efficace pour recueillir des renseignements fiables sur les terroristes et leurs activités. Cela suppose également une surveillance et un examen minutieux des organismes qui recueillent des renseignements et veillent à la sécurité des Canadiens ainsi que la participation des citoyens, qui ont une responsabilité à l'égard de leur propre sécurité. Des lois bien conçues, des renseignements valables, une surveillance minutieuse et la participation des citoyens sont

---

<sup>4</sup> Nations Unies, Conseil de sécurité, [\*Troisième rapport de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions créée en application de la résolution 1526 \(2004\) concernant l'organisation Al-Qaïda et les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées\*](#), 9 septembre 2005, p. 7.

<sup>5</sup> Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, [\*Rapport annuel du CSARS 2005-2006 – Examen opérationnel du Service canadien du renseignement de sécurité\*](#), Ottawa, 29 septembre 2006.

tous essentiels tant pour prévenir les actes terroristes que pour faire en sorte que les terroristes soient tenus responsables de leurs actes.

### **Les conséquences pour les victimes et leurs familles**

On ne saurait trop insister sur l'importance des éléments essentiels à la lutte contre le terrorisme qui viennent d'être mentionnés, étant donné l'incidence dévastatrice des actes terroristes sur les victimes, leur

« [L]orsqu'un seul terroriste réussit un attentat, des centaines de victimes et les membres des familles connaissent pendant des décennies des souffrances incalculables. »

(Bal Gupta, Association des familles des victimes du vol 182 d'Air India)

famille, leur pays et la communauté internationale. La perte massive de vies humaines provoquée par la tragédie d'Air India est un exemple horrible de l'étendue considérable et de la persistance des effets du terrorisme à long terme dans le contexte canadien. Les attaques contre le World Trade Centre à New York et les nombreux actes terroristes perpétrés depuis à travers le monde ont mis en évidence l'impact du terrorisme. Ces événements ont été catastrophiques non seulement en eux-mêmes, mais aussi compte tenu de leurs répercussions sur les proches des victimes et sur la société en général. Les actes terroristes causent aux victimes et à leur famille des blessures

« Les répercussions émotionnelles ont été énormes. Je continue de voir un psychologue à mes propres frais. Je tiens le coup grâce à ma famille, à mes amis et à ma foi. »

(Maureen Basnicki, dont le mari a été tué dans le World Trade Centre le 11 septembre 2001, à titre personnel)

physiques, affectives et psychologiques qui peuvent prendre des années à guérir, dans le meilleur des cas. Le Comité mesure la douleur des victimes du terrorisme et de leur famille; nous sommes conscients des terribles effets que leur ont causés ces actes terroristes et nous demandons instamment aux gouvernements de leur venir en aide en leur apportant l'assistance et le soutien dont ils ont besoin.

### **Les questions en jeu**

En ce qui concerne le dispositif canadien de lutte contre le terrorisme et l'objectif visant à assurer la sécurité des Canadiens tout en protégeant les droits et libertés, le Comité a établi que les 13 questions générales suivantes appellent des commentaires et requièrent l'attention du gouvernement : 1) la définition d'« activité terroriste »; 2) le

profilage racial; 3) la nécessité d'un intervenant spécial dans certaines procédures; 4) l'inscription des entités terroristes; 5) la portée des infractions relatives au financement du terrorisme et à la fourniture de services à des fins de terrorisme; 6) le refus ou le retrait du statut d'organisme de bienfaisance; 7) certaines questions se rapportant à la *Loi sur la preuve au Canada*; 8) les audiences d'investigation et les engagements assortis de conditions (et les arrestations à titre préventif); 9) la surveillance électronique et l'interception de communications privées; 10) certaines préoccupations relatives à la vie privée des Canadiens et à la communication d'information; 11) certaines questions relatives à la *Loi sur la protection de l'information*; 12) la détention et l'expulsion en vertu d'un certificat de sécurité; et 13) la nécessité d'une surveillance et d'un examen adéquats des questions relatives au dispositif canadien de lutte contre le terrorisme.



## DÉFINITION D'« ACTIVITÉ TERRORISTE »

La définition de ce qui constitue une activité terroriste est au cœur du dispositif canadien de lutte contre le terrorisme. Elle est primordiale, non seulement aux fins de la *Loi*, mais aussi pour servir de base aux activités qui serviront à protéger notre société contre la menace terroriste. La définition du terrorisme – qu'elle soit entendue de manière large

« Il est important de pouvoir définir le terrorisme [...] parce qu'il nous faut faire la différence entre ce qui constitue une conduite criminelle et une conduite criminelle motivée par une philosophie terroriste. Une telle définition est nécessaire afin de déterminer si nous pouvons invoquer les dispositions de la loi qui sont à la disposition des forces de l'ordre pour nous aider à faire notre travail et à empêcher que ne soient commis des actes criminels. »

(Vince Bevan, Service de police d'Ottawa)

ou étroite – guide les services de sécurité et de renseignement dans leurs enquêtes, la police dans ses activités d'application de la loi, la Couronne dans ses décisions d'engager ou non des poursuites et les modalités de celles-ci et, inévitablement, les tribunaux dans leurs jugements de condamnation ou d'acquiescement.

La définition d'« activité terroriste » intégrée au *Code criminel* par la *Loi antiterroriste* comprend un éventail extrêmement vaste d'actes ou d'omissions. La définition comporte deux parties. Selon la première partie de celle-ci, l'alinéa 83.01(1)a), une activité terroriste désigne tout acte – action ou omission, commise au Canada ou à l'étranger, ainsi que la menace, la tentative ou l'encouragement à la perpétration relativement à un tel acte – qui constitue une infraction selon une des dix conventions internationales contre le terrorisme dont le Canada est signataire<sup>6</sup>. Des représentants du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile et du ministère de la Justice ont indiqué que cette partie de la définition est nécessaire pour permettre au Canada de remplir les obligations qu'il a contractées dans les conventions internationales relativement à l'interdiction d'activités terroristes.

La deuxième partie de la définition, l'alinéa 83.01(1)b), a une portée plus générale. La plupart des commentaires présentés au Comité durant ses audiences ont porté sur cette partie de la définition. L'alinéa 83.01(1)b) définit l'activité terroriste comme :

---

<sup>6</sup> Ces infractions sont décrites à l'article 7 du *Code criminel*.

b) soit un acte — action ou omission, commise au Canada ou à l'étranger :

(i) d'une part, commis à la fois :

(A) au nom — exclusivement ou non — d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique,

(B) en vue — exclusivement ou non — d'intimider tout ou partie de la population quant à sa sécurité, entre autres sur le plan économique, ou de contraindre une personne, un gouvernement ou une organisation nationale ou internationale à accomplir un acte ou à s'en abstenir, que la personne, la population, le gouvernement ou l'organisation soit ou non au Canada,

(ii) d'autre part, qui intentionnellement, selon le cas :

(A) cause des blessures graves à une personne ou la mort de celle-ci, par l'usage de la violence,

(B) met en danger la vie d'une personne,

(C) compromet gravement la santé ou la sécurité de tout ou partie de la population,

(D) cause des dommages matériels considérables, que les biens visés soient publics ou privés, dans des circonstances telles qu'il est probable que l'une des situations mentionnées aux divisions (A) à (C) en résultera,

(E) perturbe gravement ou paralyse des services, installations ou systèmes essentiels, publics ou privés, sauf dans le cadre de revendications, de protestations ou de manifestations d'un désaccord ou d'un arrêt de travail qui n'ont pas pour but de provoquer l'une des situations mentionnées aux divisions (A) à (C).

Sont visés par la présente définition, relativement à un tel acte, le complot, la tentative, la menace, la complicité après le fait et l'encouragement à la perpétration; il est entendu que sont exclus de la présente définition l'acte — action ou omission — commis au cours d'un conflit armé et conforme, au moment et au lieu de la perpétration, au droit international coutumier ou au droit international conventionnel applicable au conflit ainsi que les activités menées par les forces armées d'un État dans l'exercice de leurs fonctions officielles, dans la mesure où ces activités sont régies par d'autres règles de droit international.

Selon cette partie de la définition, l'activité terroriste désigne tout acte – action ou omission, commise au Canada ou à l'étranger, ainsi que l'omission, la menace, la tentative ou l'encouragement à la perpétration relativement à un tel acte – commis au nom, exclusivement ou non, d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique. De plus, pour correspondre à cette partie de la définition, l'acte

doit avoir été commis en vue d'intimider la population ou de contraindre une personne, un gouvernement ou une organisation à agir d'une certaine façon ou dans l'intention de causer un des torts graves qui sont énumérés. Par souci de clarté, sont exclus expressément de la définition certains actes commis au cours de conflits armés licites et conformes au droit international, de même que certaines activités qui se déroulent dans le cadre de revendications, de protestations, de manifestations de désaccord ou d'arrêts de travail et l'expression d'une croyance de nature religieuse, politique ou idéologique qui ne vise pas à intimider ou à causer du tort.

La définition d'activité terroriste figurant dans la *Loi* sert de base aux nouvelles infractions de terrorisme intégrées au *Code criminel*. Chacune de ces infractions renvoie soit à la définition d'activité terroriste, soit à celle de « groupe terroriste » qui fait mention du terme activité terroriste. Par conséquent, la portée de la définition d'activité terroriste a une incidence quant à la manière dont des accusations seront portées dans le cas de ces infractions, le moment où celles-ci seront déposées, et sur la façon dont les poursuites seront menées<sup>7</sup>.

### **Préoccupations concernant la disposition relative aux motifs**

Les témoins qui ont comparu devant le Comité ont critiqué différents aspects de la définition d'« activité terroriste », certains faisant valoir qu'elle était trop vaste et pouvait s'appliquer à des désaccords légitimes de nature politique, d'autres affirmant qu'elle était trop complexe et difficile à comprendre et d'autres encore recommandant qu'elle soit

« Les définitions du terrorisme ne peuvent être que trop inclusives ou pas assez; elles sont trop inclusives si elles traitent de désobéissance civile ou d'actes violents dirigés contre des gouvernements ou des occupants abusifs, et pas assez quand elles n'arrivent pas à englober les actes violents contre des civils qui devraient logiquement y être inclus, mais qui ne le sont pas pour des raisons purement politiques. »

(Maureen Webb, Association canadienne des professeures et professeurs d'université)

<sup>7</sup> Jusqu'à présent, 19 personnes ont été accusées d'au moins une des nouvelles infractions en matière d'« activité terroriste » intégrées au *Code criminel* par la *Loi antiterroriste*. La première est Mohammad Khawaja, un résident d'Ottawa accusé en mars 2004 de plusieurs de ces infractions, dont la participation et la facilitation aux termes des articles 83.18 et 83.19 du *Code criminel*. En juin et en août 2006, 18 personnes soupçonnées d'avoir comploté en vue de commettre des attentats à la bombe dans différents endroits du sud de l'Ontario ont été arrêtées et accusées d'avoir participé à une activité terroriste en vertu de l'article 83.18 du *Code*.

complètement supprimée et que le gouvernement ait plutôt recours aux dispositions du *Code criminel* existant déjà pour contrer la menace terroriste. Cependant, la critique qui est, de loin, revenue le plus fréquemment portait sur la disposition relative aux motifs et les conséquences injustes qu'elle peut avoir sur les enquêtes et les poursuites visant des personnes soupçonnées d'actes terroristes.

« Limiter beaucoup plus la définition d'« activité terroriste ». Pour qu'il y ait activité terroriste, il faudrait que des individus cherchent à atteindre par la force des objectifs antidémocratiques, en commettant délibérément des actes de violence grave contre des non-combattants [...] Le régime spécial visant les actes terroristes devrait être limité aux activités les plus dangereuses. »

(Alan Borovoy, Association canadienne des libertés civiles)

De nombreux témoins trouvaient préoccupant le fait que la définition d'« activité terroriste » oblige les services de police et de sécurité à vérifier, et la Couronne à prouver, qu'un acte terroriste a été commis à des fins ou au nom d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique.

« Lorsqu'on introduit les motifs politiques, religieux ou idéologiques dans la définition de cette infraction, on augmente considérablement le risque que l'application de la loi donne lieu à de la discrimination fondée sur la race, la religion, l'appartenance politique ou un autre critère. »

(Alex Neve, Amnistie internationale)

Selon le ministre de la Justice et procureur général, les fonctionnaires du ministère de la Justice et les représentants des services d'application de la loi qui ont témoigné, l'introduction dans cette définition d'une exigence relative aux motifs alourdit le fardeau de preuve de la Couronne en matière d'infractions de terrorisme. En effet, dans de telles poursuites, il incombe au poursuivant de prouver le motif, en plus de l'acte et de l'intention. Cependant, de nombreux témoins étaient d'avis que la disposition sur les motifs oblige ou encourage les services de police et de sécurité à enquêter sur les croyances

« À notre connaissance, ce libellé a été inscrit par les rédacteurs afin de limiter la portée de la disposition. [...] Elle impose des normes plus élevées en ce qui a trait aux enquêtes. Lorsqu'on lance un processus d'enquête avant d'aller devant les tribunaux, il faut maintenant se conformer à des exigences plus strictes en la matière parce qu'il faut tenir compte de l'un de ces éléments [du motif] pour déclencher des interventions. »

(Vince Westwick, Association canadienne des chefs de police)

personnelles ou à effectuer un profilage racial ou religieux.

Le Comité souligne l'une des observations finales formulées par le Comité des droits de l'homme de l'ONU dans son rapport d'avril 2006 sur la mise en œuvre par le Canada du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* :

Tout en notant l'existence d'une clause de protection de la protestation sociale dans la loi antiterroriste, le Comité est préoccupé par le fait que la définition du terrorisme donnée dans ce texte est étendue. L'État partie devrait adopter une définition plus précise des infractions de terrorisme de façon à ne pas cibler des individus pour des motifs politiques, religieux ou idéologiques, dans le cadre des mesures de prévention, d'enquête et de détention<sup>8</sup>.

Le Comité estime qu'il est nécessaire de disposer d'une définition d'« activité terroriste » et souscrit aux aspects préventifs de la *Loi antiterroriste* qui découlent de cette définition. Les infractions consistant à financer, à faciliter, à ordonner et à dissimuler une activité terroriste sont essentielles afin de contrecarrer d'éventuels attentats contre la société. Le Comité est également d'avis que la définition actuelle, bien que complexe, renferme des exigences adéquates en matière de faute et décrit avec suffisamment de précision ce qui constitue une activité terroriste. Nous estimons cependant que la disposition relative aux motifs contenue dans la deuxième partie de la définition pose problème. Nous rejoignons l'avis des témoins selon lequel le fait d'exiger d'une part de la police qu'elle vérifie le motif et d'autre part des procureurs qu'ils prouvent que l'acte ou l'omission terroriste a été commis à des fins ou au nom d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique, risque de cibler de manière involontaire certaines parties de la population et d'encourager le profilage racial et religieux au cours des enquêtes. Par conséquent, le Comité conclut que la disposition relative aux motifs devrait être retirée de la définition d'« activité terroriste ».

---

<sup>8</sup> Nations Unies, Comité des droits de l'homme, Quatre-vingt-cinquième session, [Examen des rapports présentés par les États parties en vertu de l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Observations finales du Comité des droits de l'homme : Canada](#), CCPR/C/CAN/CO/5, 20 avril 2006, par. 12.

## RECOMMANDATION N° 1

Que la division 83.01(1)b)(i)(A) du *Code criminel*, selon laquelle un acte – action ou omission – doit être commis « au nom – exclusivement ou non – d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique », soit retirée de la définition d'« activité terroriste » figurant au paragraphe 83.01(1).

Le Comité prend note du fait que la Cour supérieure de justice de l'Ontario a également conclu récemment que la disposition relative aux motifs contenue dans la deuxième partie de la définition d'« activité terroriste » devrait être supprimée. Mohammed Khawaja, la première personne à être accusée d'infractions de terrorisme découlant de la *Loi antiterroriste*, a contesté la constitutionnalité de la définition d'« activité terroriste » et des infractions de terrorisme dont il a été inculpé devant cette cour. La Cour a décidé que ces infractions de terrorisme résistaient à un examen fondé sur la *Charte canadienne des droits et libertés* et qu'il en allait de même pour la définition, dans une large mesure, mais que la disposition relative aux motifs enfreignait les droits à la liberté de religion, d'expression et d'association garantis par la *Charte*<sup>9</sup>. Par conséquent, la Cour a invalidé la partie de la définition d'« activité terroriste » portant sur l'exigence relative aux motifs<sup>10</sup>.

### Le dilemme de la définition du terrorisme

La définition d'« activité terroriste » figurant dans le *Code criminel* est semblable, sous certains aspects, aux définitions du terrorisme que l'on trouve dans les lois d'autres pays, comme le Royaume-Uni, l'Australie, la France et les États-Unis, mais elle s'en écarte aussi, en étant plus étendue à certains égards et plus restreinte à d'autres. Des représentants du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile et du

---

<sup>9</sup> Ces droits sont garantis par les alinéas 2a), b) et d) de la *Charte*. La Cour a aussi conclu que la disposition relative aux motifs ne pouvait être justifiée en vertu de l'article 1 de la *Charte*, selon lequel les droits énoncés dans la *Charte* ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables, et dans certaines circonstances.

<sup>10</sup> Voir *R. v. Khawaja*, [2006] O.J. No. 4245 (Ont. S.C.J.) (QL). Le jugement dans cette affaire a été rendu le 24 octobre 2006. Étant donné que la plus grande partie de la définition et que les infractions de terrorisme ont résisté à une contestation constitutionnelle, c'est sur la base de la définition révisée que M. Khawaja devait initialement subir son procès en janvier 2007 pour les chefs d'accusation retenus contre lui. Toutefois, le procès a été reporté, M. Khawaja ayant déposé une demande d'autorisation d'appel de la décision de la Cour supérieure de justice de l'Ontario devant la Cour suprême du Canada au motif que les accusations à son encontre auraient dû être annulées.

ministère de la Justice ont dit de la définition du *Code criminel* qu'elle était spécifiquement adaptée à nos besoins nationaux.

Cela dit, le Canada participe activement aux discussions des Nations Unies sur la création d'une définition internationale du terrorisme et d'une vaste convention en matière de lutte contre le terrorisme. Les représentants canadiens souscrivent à une définition internationale plus simple que celle du *Code criminel*, qui

« Dans le cas de ces 12 conventions [de l'O.N.U.], il a été impossible d'en arriver à une définition satisfaisante pour tout le monde à cause de la question difficile de ce qu'on appelle souvent les "combattants de la liberté". La question qui se pose, c'est celle de l'équivalence morale entre terrorisme et lutte armée. »

(Keith Morrill, ministère des Affaires étrangères)

interdirait de causer ou de menacer de causer des blessures graves ou la mort et de causer des dommages graves à des biens publics ou privés en vue de contraindre une personne, une organisation internationale ou un État à accomplir un acte ou à s'en abstenir. Le ministre de la Sécurité publique et le ministre de la Justice et procureur général ont indiqué que le Canada s'était prononcé en faveur d'une définition plus simple dans le cadre des négociations des Nations Unies sur la question, en raison de la nécessité d'établir un plan d'action commune fondé sur un vaste consensus à l'échelle internationale. La position adoptée par le Canada aux Nations Unies tient compte tant de la difficulté de définir le terrorisme de manière générale que de la difficulté de parvenir à un accord à ce sujet sur le plan international. Bien que les Nations Unies s'efforcent depuis des années de dégager un consensus autour d'une définition internationale du terrorisme, aucune entente n'est encore intervenue en dépit des efforts soutenus déployés en ce sens<sup>11</sup>.

« Il est clair qu'il nous faudra, à terme, convenir, comme l'a dit le secrétaire général [de l'O.N.U.], d'une définition du terrorisme afin d'éviter ce débat sur les combattants pour la liberté ainsi que sur de nombreux aspects du terrorisme international. »

(Jean-Paul Laborde, Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues)

<sup>11</sup> Voir, par exemple, les travaux du [Comité spécial créé par la résolution de l'Assemblée générale 51/210 du 17 décembre 1996](#) (aussi appelé le Comité du terrorisme). Ce comité travaille à l'élaboration d'une convention générale relative au terrorisme international depuis 2000.

Le Comité estime qu'il importe d'avoir une définition nationale du terrorisme qui corresponde aux besoins, aux préoccupations et à l'expérience du Canada en matière de terrorisme, et d'élaborer une définition du terrorisme qui puisse être admise sur le plan international. Nous sommes d'avis que le gouvernement devrait continuer à participer aux initiatives visant à élaborer une définition acceptable sur le plan international et nous l'encourageons à œuvrer afin de parvenir à un consensus à cet égard. Nous pensons également que, si un tel consensus est atteint, le Canada devra modifier la définition d'« activité terroriste » du *Code criminel* pour prendre en compte la définition adoptée par la communauté internationale.

### **Une seule définition du terrorisme dans le contexte canadien**

Certains témoins qui ont comparu devant le Comité ont fait remarquer que le Canada a actuellement deux définitions du terrorisme, celle dont il a été question ci-dessus et qui est utilisée dans les causes criminelles, et une autre qui découle de la jurisprudence en matière d'immigration. La définition du terrorisme appliquée dans les dossiers d'immigration provient de la *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme*<sup>12</sup>. La Convention définit ainsi le terrorisme : « Tout acte destiné à tuer ou à blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque. »

Cette définition est beaucoup plus restreinte et moins complexe que la définition d'« activité terroriste » du *Code criminel*. Des témoins ont proposé, au cours des audiences du Comité, que cette définition, plus simple et utilisée dans le domaine de l'immigration, soit aussi appliquée au droit criminel. D'autres ont cependant fait

« Nous recommandons fortement la définition [...] qui est tirée d'une convention des Nations Unies [...] cette définition est utilisée dans le contexte de la loi sur l'immigration. Le fait d'avoir plusieurs définitions du "terrorisme" dans le droit canadien au mieux crée confusion ou incertitude. »

(Greg P. DelBigio, Association du Barreau canadien)

<sup>12</sup> Voir *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, par. 98, où la Cour suprême du Canada adopte la définition du terrorisme donnée au paragraphe 2(1) de la *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme* dans les dossiers d'immigration.



remarquer qu'elle ne tient pas compte des dommages aux biens. Le Comité considère que la définition d'« activité terroriste » du *Code criminel*, une fois retranchée la disposition sur les motifs, est suffisamment précise et vise expressément le type d'activités criminelles que le gouvernement veut interdire. Néanmoins, nous trouvons préoccupant le fait que deux définitions du terrorisme soient utilisées dans le contexte juridique canadien. Nous sommes également préoccupés par la possibilité que le gouvernement décide à un moment donné d'inclure différentes définitions du terrorisme dans différentes lois, selon le sujet traité. C'est l'approche qui a été adoptée par les États-Unis. Elle comporte des avantages, à savoir que chaque définition peut être adaptée aux besoins du domaine en cause, mais ces avantages, selon nous, ne suffisent pas à contrebalancer la confusion qui résulte de l'existence de multiples définitions, quant au choix de la définition à appliquer et la manière de l'interpréter en conformité avec la *Charte*. Les citoyens doivent savoir précisément quelles seront les conséquences de leurs actes, qu'il s'agisse d'immigration, de droit criminel ou de tout autre domaine. La présence de plusieurs définitions contribue au manque de clarté autour de la question de savoir ce qui constitue du terrorisme.

**RECOMMANDATION N° 2**

Que le gouvernement adopte une définition unique du terrorisme applicable aux lois fédérales.

## PROFILAGE RACIAL, RELIGIEUX ET ETHNIQUE

Le Comité a été ému par le témoignage des nombreux témoins qui ont déclaré avoir été touchés de manière disproportionnée par les dispositions de la *Loi antiterroriste* et, de façon générale, par les pratiques en matière de sécurité nationale et de maintien de l'ordre. Au cours de notre étude, l'une de nos principales préoccupations résidait dans le sentiment de marginalisation et de vulnérabilité qu'éprouvent les membres des communautés arabes et musulmanes, ainsi que d'autres groupes d'immigrants et certaines minorités visibles depuis le 11 septembre 2001. Le Comité estime que cette question devrait faire l'objet d'une attention toute particulière, tant de la part du Parlement que du gouvernement. Il importe de bien montrer que le ciblage ou le profilage d'individus par des fonctionnaires à des fins de contrôle ou d'enquête en matière de terrorisme, pour la seule raison de leur appartenance à des groupes raciaux, religieux ou ethniques, n'est pas une pratique autorisée en vertu de la *Loi antiterroriste*.

### Objectifs politiques, religieux ou idéologiques

Au cours de l'étude préalable menée en 2001 par le Comité spécial sénatorial sur la teneur du projet de loi C-36, certains témoins ont dit craindre que la *Loi antiterroriste* n'encourage indirectement le profilage du fait que la définition d'« activité terroriste » exige d'un acte terroriste qu'il soit motivé par des considérations politiques, religieuses ou idéologiques. Dans la section précédente de notre rapport, nous avons recommandé que l'exigence relative aux motifs soit supprimée de la définition d'activité terroriste contenue au

« Supprimer l'exigence de motif dans la définition du terrorisme. » (Fédération canado-arabe)
--------------------------------------------------------------------------------------------------

*Code criminel*. Nous voulons entre autres réduire ainsi le risque que des personnes soient ciblées ou poursuivies injustement, uniquement en raison de leur religion ou d'autres particularités dépourvues de pertinence.

Nous remarquons que l'article 89 de la *Loi antiterroriste* a modifié la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » figurant à l'article 2 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité (Loi sur le SCRS)* qui guide les activités

d'enquête et de collecte d'informations du SCRS. L'alinéa c) de la définition porte désormais que les menaces envers la sécurité du Canada englobent « les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique au Canada ou dans un État étranger ». Avant 2001, la disposition ne mentionnait que l'objectif politique. Pour des raisons identiques à celles que nous avons avancées en faveur de la suppression de la référence à un but, un objectif ou une cause de nature politique, religieuse ou idéologique de la définition « d'activité terroriste » contenue au *Code criminel*, nous pensons que la référence à un objectif politique, religieux ou idéologique devrait être retirée de la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » contenue dans la *Loi sur le SCRS*.

Le Comité admet que les définitions des deux lois répondent à des objectifs différents. Contrairement au contexte du *Code criminel*, la définition qui figure dans la *Loi sur le SCRS* ne vise pas à attribuer un motif à la perpétration d'une infraction ou à attribuer une responsabilité pénale, mais à définir les pouvoirs d'enquête du SCRS et à les limiter à certaines menaces. La mention d'un objectif politique, religieux ou idéologique ne peut pas être tout simplement retirée de la *Loi sur le SCRS*, puisque cela obligerait le SCRS à faire enquête sur *tout* agissement impliquant la menace ou la commission d'actes de violence à l'encontre des personnes ou des biens, qui dans la plupart des cas relève davantage de la responsabilité de la police. Nous pensons toutefois que l'alinéa c) de la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » peut être modifié de façon à spécifier les catégories de menaces au sujet desquelles le SCRS doit enquêter, sans faire référence à un objectif politique, religieux ou idéologique.

Par exemple, cette définition pourrait viser des activités impliquant une violence grave commise à des fins de terrorisme, d'intimidation du public, ou pour contraindre le gouvernement canadien ou tout autre État à agir d'une certaine manière. Alors que les objectifs du *Code criminel* et de la *Loi sur le SCRS* sont différents et que les dispositions de chaque loi doivent être conçues en conséquence, la définition d'activité terroriste du *Code criminel* pourra servir de guide quant à la manière de modifier la définition de

menaces envers la sécurité contenue à la *Loi sur le SCRS*. L'objectif en matière de rédaction serait de remplacer y compris la référence antérieure à un objectif politique, par une clause permettant de s'assurer que les services de sécurité et de renseignement ne ciblent pas les gens pour des raisons non valables et de prévenir toute apparence de profilage. S'ils n'ont plus à se préoccuper des croyances religieuses ou idéologiques d'un présumé terroriste ou d'une personne qui les intéresse, le SCRS et les autres organismes pourront davantage se concentrer sur les activités et le comportement des gens et sur les autres renseignements pertinents.

### **RECOMMANDATION N° 3**

Que l'alinéa c) de la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » figurant à l'article 2 de la *Loi sur le Service canadien de renseignement de sécurité* soit modifié par la suppression de la mention d'un objectif politique, religieux ou idéologique et son remplacement par une autre disposition afin d'indiquer le type d'activités violentes à l'encontre des personnes ou des biens qui constituent une menace pour la sécurité du Canada.

À ce stade, le Comité souhaite établir clairement une distinction. Le fait de cibler une personne ou de choisir de mener une enquête à son sujet uniquement en fonction de sa race, de son origine nationale ou ethnique, de sa couleur ou de sa religion, que nous appellerons « profilage racial » pour plus de commodité, est non seulement incorrect et inacceptable, mais aussi contraire aux dispositions de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* en matière d'égalité. Le fait de poursuivre une personne en justice en se fondant sur des motifs d'ordre religieux, politique ou idéologique contrevient à certaines libertés fondamentales garanties par l'article 2 de la *Charte*, et notamment les libertés de religion, de pensée, de croyance, d'opinion, d'expression et d'association<sup>13</sup>. Il est par contre juste et acceptable de cibler une personne appartenant à un groupe ou à une communauté sur la base d'*autres* caractéristiques ou renseignements *pertinents*. Le Comité ne souhaite pas faire obstacle aux enquêtes sur le terrorisme; il reconnaît au contraire le caractère hautement légitime du travail effectué par les services de sécurité, de renseignement et d'application de la loi lorsqu'ils soupçonnent un individu d'activité terroriste en se fondant, entre autres, sur son comportement, ses déplacements

---

<sup>13</sup> Voir *R. v. Khawaja*, *supra*, par. 7.

antérieurs, ses communications écrites, et ses liens avec des terroristes connus ou présumés.

### **Principes de non-discrimination**

En 2001, le Comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-36 a pressé le gouvernement d'accorder de toute urgence la priorité à l'élaboration d'un processus de formation continue afin de sensibiliser les pouvoirs publics, comme les services de sécurité et d'application de la loi, la magistrature, les procureurs de la Couronne et le personnel des services correctionnels, à la diversité ethnique des communautés canadiennes. Il a également demandé au gouvernement de créer un mécanisme permettant aux représentants de groupes minoritaires de donner leur point de vue sur la meilleure façon d'atteindre le degré voulu de sensibilité aux réalités culturelles et ethniques de manière à ce que l'application de la nouvelle législation antiterroriste soit exempte de discrimination. Dans les observations et les recommandations qui suivent, le Comité donne suite de différentes façons aux conclusions formulées en 2001 par le Comité spécial.

Nous tenons à souligner que les dispositions édictées par la *Loi antiterroriste*, et en réalité l'ensemble des dispositions législatives, doivent

« [L]a politique antiterroriste ne [doit pas être] administrée de façon incompatible avec la Charte canadienne. »

(B'nai Brith Canada)

être interprétées à la lumière de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, qui interdisent déjà la discrimination dans l'application des lois du Canada. Nous pensons cependant que les protections que confèrent la *Charte* et la *Loi canadienne sur les droits de la personne* méritent une attention particulière lorsque certaines mesures, techniques d'enquête et dispositions en matière d'infractions, comme celles qui existent dans le contexte du dispositif canadien de protection de la sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme, risquent d'être appliquées de façon disproportionnée à certains Canadiens. **Même dans une situation**

**extraordinaire et face à une menace extraordinaire, les principes généraux de non-discrimination doivent continuer à s'appliquer.**

### **Politiques mises en place pour combattre le profilage racial**

Le gouvernement fédéral a affirmé au Comité qu'il n'y a pas de profilage racial et que les pratiques discriminatoires, et notamment le ciblage de minorités, n'ont pas leur place lorsqu'il est question du travail des services d'application de la loi, de sécurité et de renseignement. Nous avons cependant observé un changement dans les vues des services de police, de sécurité et de renseignement à mesure que nos travaux progressaient et que des membres des communautés avaient l'occasion d'exprimer leur malaise et l'anxiété qu'ils éprouvaient. À la fin de notre étude, les représentants du gouvernement ont reconnu le fait que, même si le profilage racial n'est pas officiellement admis, certains groupes estiment néanmoins en avoir été victimes. Ils ont également admis que les politiques et les pratiques contre le profilage racial exigent un contrôle, un mécanisme d'exécution et une formation continue.

Tous les représentants des services d'application de la loi et de sécurité nationale qui ont comparu devant le Comité ont indiqué que leur organisme fournissait aux agents une certaine formation sur les réalités et la diversité culturelles afin de les

« Le profilage racial est une infraction au terme de notre code de conduite et quiconque fait du profilage racial doit en rendre compte. En outre, nous avons des activités de sensibilisation et de formation. Nous travaillons avec notre communauté. »

(Vince Bevan, Service de police d'Ottawa)

sensibiliser quant à la manière appropriée d'intervenir auprès des gens de différents groupes ethniques. À titre d'exemple, le ministre de la Sécurité publique et le ministre de la Justice et procureur général ont fait mention de la stratégie de maintien de l'ordre sans préjugés, appliquée par la GRC en réponse au Plan d'action contre le racisme. Des représentants d'organismes de sécurité nationale ont d'autre part indiqué qu'ils avaient commencé à entreprendre des activités de liaison auprès des communautés qui se sentent prises à partie pour les familiariser avec leur travail et qu'ils procédaient activement au

recrutement d'un plus grand nombre d'employés issus des différentes communautés canadiennes.

En dépit des efforts déployés par le gouvernement pour lutter contre le profilage racial, plusieurs témoins qui ont comparu devant le Comité à titre de représentants des organismes communautaires, ou dans le but de soulever des questions touchant aux

« À notre avis, il y a eu profilage ethnique et racial dans le cadre de la mise en application de la Loi antiterroriste. Cette législation a eu des répercussions disproportionnées sur les musulmans, les Arabes, les Sud-Asiatiques et aussi sur les organismes de bienfaisance qui desservent ces groupes. »

(Khurram Awan, Canadian Islamic Congress)

libertés civiles, ont affirmé que des pratiques de profilage avaient eu lieu et qu'elles avaient toujours cours. Ils ont également expliqué que la perception, présente dans certaines communautés, d'être ciblées et de faire davantage l'objet de surveillance et de mesures d'enquêtes est forte et qu'une culture de la peur s'est installée, en particulier au sein des groupes arabes et musulmans du Canada. Plusieurs témoins ont affirmé que des membres de leur communauté avaient été intimidés et harcelés par des policiers et des agents de sécurité. Il nous apparaît clairement qu'un certain niveau de profilage racial est pratiqué au Canada et qu'il faut renforcer les mesures existantes, non seulement pour s'assurer qu'il y soit mis un terme, mais également pour améliorer de façon générale les relations entre, d'un côté, les services de sécurité et de police, et de l'autre, les communautés arabe et musulmane et les autres groupes minoritaires.

« Depuis l'adoption de la Loi antiterroriste, nous avons constaté un ciblage croissant des personnes de couleur, des personnes d'origine arabe et des musulmans. Cette manière de criminaliser la diversité par la voie du profilage racial se répand à cause du climat établi par le projet de loi C-36 et les mesures de sécurité connexes. »

(Congrès du travail du Canada)

Dans le rapport remis par la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar en

« [L]es personnels des services de renseignements, de sécurité et de police reçoivent un enseignement et une formation appropriés pour favoriser dans l'application des lois canadiennes antiterroristes une sensibilisation aux libertés civiles et aux sensibilités individuelles et communautaires. »

(Ed Morgan, Congrès juif canadien)

septembre 2006, le juge O'Connor a écrit (recommandations 19 et 20) que les organismes canadiens qui mènent des enquêtes en matière de sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme, en particulier la GRC, le SCRS et l'Agence des services frontaliers du Canada, devraient se doter de politiques claires contre le profilage racial et généraliser la formation donnée à leurs membres sur cette question<sup>14</sup>. Au sujet de la formation, nous souhaiterions ajouter que les services de police et autres devraient être davantage sensibilisés à la diversité des pratiques culturelles et des rites religieux existant au Canada. Il faudrait en outre créer un rapprochement entre les communautés minoritaires et les services de sécurité nationale, non seulement pour que les représentants de ces derniers soient davantage au fait des préoccupations de ces communautés, mais aussi pour que les membres de ces communautés s'acquittent de la responsabilité qui leur incombe de comprendre les lois qui les concernent, le fonctionnement du système canadien de sécurité nationale ainsi que les politiques et les usages des policiers et des poursuivants.

Selon le Comité, les services de sécurité et de police doivent comprendre que le ciblage de personnes en fonction de leur race ou de leur origine ethnique ne contribue pas à la lutte contre le terrorisme, bien au contraire. Il entraîne une dégradation des rapports entre les autorités et la communauté et prive les services responsables de la sécurité nationale de renseignements importants. Si certaines communautés se sentent injustement ciblées et se méfient en conséquence de la police ou du SCRS, elles seront moins disposées à leur faire

« Le profilage ethnique et racial ne contribuera pas à améliorer la sécurité [...] On se mettra à dos les membres du groupe ciblé et la communauté dans son ensemble, qui ne seront pas enclins à collaborer aux effets de lutte contre le terrorisme. »

(Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada)

« Je crois que le profilage racial est un cadeau offert aux terroristes. Une fois qu'ils connaissent le profil que vous recherchez, ils envoient des gens dont vous n'établirez jamais le profil racial. Vous surveillerez toutes les personnes innocentes, et celle que vous voulez arrêter s'en tirera. »

(Imam Salam Elmenyawawi, Conseil musulman de Montréal)

<sup>14</sup> Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, [Rapport sur les événements concernant Maher Arar : Analyse et recommandations](#), Ottawa, septembre 2006, p. 388-391.



part d'informations se rapportant à de réelles activités terroristes. Il a également été fait remarquer au Comité que si les services chargés de la sécurité nationale ou du maintien de l'ordre concentrent leurs efforts et leurs ressources sur des personnes qui présentent certaines caractéristiques données, ils risquent de ne pas pouvoir empêcher les activités terroristes de personnes qui ne présentent pas ces caractéristiques.

#### **RECOMMANDATION N° 4**

Que, en plus de mettre en œuvre des politiques claires interdisant le profilage racial, tous les ministères et organismes qui traitent de questions de sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme mettent en œuvre des mesures suffisantes de contrôle, d'application et de formation pour s'assurer qu'il n'y ait pas de profilage racial, que les pratiques des divers groupes ethnoculturels qui composent la population du Canada soient comprises et pour que les relations avec ces groupes soient améliorées d'une manière générale.

#### **Résolution des plaintes et sensibilisation accrue du public**

Malgré l'existence de mécanismes de plaintes à la disposition du public, notamment la Commission des plaintes du public contre la GRC, le Directeur du SCRS et le Comité de surveillance

« Pour ce qui est des plaintes officielles, beaucoup d'Arabes et de musulmans n'ont pas [beaucoup] confiance dans la capacité du processus de règlement des plaintes de leur offrir justice et réparation. »

(Canadian Muslim Lawyers Association)

des activités de renseignement de sécurité, le Comité a été avisé que de nombreux membres des communautés ethniques ne déposent pas de plaintes au sujet de la manière dont ils ont été traités par des policiers et des agents de sécurité, soit parce qu'ils ne savent pas qu'il existe de tels mécanismes de plainte, soit parce qu'ils craignent d'y avoir recours. Le Comité est d'avis qu'une campagne servant à faire connaître les mécanismes de plainte contribuerait à atténuer les craintes et les hésitations des personnes qui ont certaines préoccupations au sujet du profilage racial ou tout autre aspect du travail des services de police ou de sécurité.

Le Comité estime tout particulièrement que le public devrait savoir que la Commission canadienne des droits de la personne et le Tribunal canadien des droits de la personne ont compétence pour instruire les plaintes en matière de discrimination exercée par un ministère ou un organisme fédéral. En fait, la Commission a publié en octobre 2006 les conclusions d'un projet de recherche visant à déterminer dans quelle mesure l'exercice des différents pouvoirs touchant à la sécurité nationale soulève des préoccupations en matière de droits de la personne<sup>15</sup>. Le Comité signale en outre que les préoccupations portées à l'attention de

« [C]es communautés pourraient hésiter à exercer leurs droits et leurs responsabilités en tant que citoyens de ce pays. L'exercice de leurs droits sous-tend qu'elles peuvent bénéficier des mécanismes de recours mis en place pour ceux qui estiment avoir été lésés par les services de renseignement ou de sécurité. Cela signifie également qu'elles ont la responsabilité, en tant que citoyens, d'aider ces services à faire leur travail qui consiste à protéger les Canadiens. »

(Jim Judd, Service canadien du renseignement de sécurité)

« Nous avons mis sur pied une initiative en matière d'équité pour offrir un meilleur contexte aux clients quant à ce que nous attendons d'eux et ce qu'ils peuvent attendre de nous. [...] L'Agence des services frontaliers du Canada ne tolère pas le profilage racial. »

(Claudette Deschênes, Agence des services frontaliers du Canada)

la Commission peuvent porter leurs fruits. Par exemple, en décembre 2005, la Commission a conclu avec l'Agence des services frontaliers du Canada un protocole d'entente où celle-ci convient d'adopter une stratégie plus proactive et plus systémique pour réduire la discrimination à l'égard des membres du public<sup>16</sup>.

Bref, les Canadiens et en particulier les communautés minoritaires du Canada doivent savoir qu'il existe des mécanismes qui garantissent les droits de chacun en matière d'égalité, en particulier lorsque les services de renseignement et d'application de la loi peuvent avoir recours à des mesures exceptionnelles en matière de sécurité nationale. **Comme moyen de combattre le profilage racial, le Comité réclame**

<sup>15</sup> Wesley K. Wark, *Les préoccupations relatives à la sécurité nationale et aux droits de la personne au Canada : étude de huit questions cruciales dans le contexte de l'après-11 septembre*, rapport destiné à la Commission canadienne des droits de la personne, Toronto, octobre 2006.

<sup>16</sup> *Protocole d'entente entre la Commission canadienne des droits de la personne et l'Agence des services frontaliers du Canada*, Ottawa, 7 décembre 2005.

**l'instauration d'un mécanisme amélioré de plaintes contre la GRC, comme l'a recommandé le juge O'Connor en décembre 2006, à la suite des travaux de la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar.**<sup>17</sup> Enfin, le Comité espère que le comité parlementaire permanent dont il recommande la création dans la dernière section de ce rapport servira à donner à la population l'assurance que la discrimination n'est pas tolérée dans le dispositif canadien de lutte contre le terrorisme. Le nouveau comité examinerait non seulement le contenu de la législation antiterroriste, mais également la façon dont ces lois sont appliquées.

#### **RECOMMANDATION N° 5**

Que le gouvernement lance un programme d'information et produise des documents multilingues pour sensibiliser davantage le public quant au rôle et aux pouvoirs des services de police et de sécurité nationale dans la lutte contre le terrorisme, aux droits de la personne, particulièrement dans les interrogatoires ou les arrestations, et aux mécanismes de règlement des plaintes, notamment dans les cas de profilage racial.

#### **Table ronde transculturelle sur la sécurité**

Faisant suite à la recommandation formulée en 2001 par le Comité spécial selon laquelle le gouvernement devrait créer un mécanisme consultatif composé de représentants de groupes minoritaires, le gouvernement a annoncé en avril 2004 qu'il constituerait une Table ronde transculturelle sur la sécurité afin

« [La Table ronde] devrait faciliter un large échange d'information entre l'administration et les diverses communautés quant à l'incidence des questions de sécurité nationale. Cela permettra de mieux informer les décideurs en leur indiquant en quoi les mesures de sécurité nationale peuvent avoir une incidence sur différentes communautés canadiennes et cela permettra de mieux protéger l'ordre public, le respect mutuel et la compréhension mutuelle. »

(Doug Breithaupt, ministère de la Justice)

<sup>17</sup> Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, [\*Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale\*](#), Ottawa, décembre 2006, p. 603-614 (recommandations 5 et 6).

d'instaurer à long terme un dialogue sur les questions de sécurité nationale et leurs conséquences pour les diverses communautés minoritaires canadiennes<sup>18</sup>. Le 8 février 2005, le gouvernement a nommé les 15 membres de la Table ronde à partir d'une liste de plus de 230 candidats, l'un d'entre eux ayant été remplacé en novembre 2006. Depuis sa création, la Table ronde a tenu six réunions. Les ministres de la Sécurité publique et de la Justice sont tenus de rencontrer les membres de la Table ronde au moins une fois par an; le ministre d'État au Multiculturalisme doit également être invité à cette rencontre.

Nous aimerions d'abord rappeler au gouvernement l'objectif premier des consultations menées auprès des communautés en matière de sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme. Il ne s'agit pas simplement de solliciter les vues de la plupart, voire de tous les groupes ethnoculturels du Canada, mais bien de prendre acte des répercussions excessives qu'ont eues les lois, politiques et pratiques de lutte contre le terrorisme sur certains de ces groupes et d'y remédier. Par conséquent, le Comité estime que la mission de la Table ronde devrait être mieux définie et plus spécifique. S'il demeure souhaitable de consulter les diverses communautés ethnoculturelles du Canada, la Table ronde devrait viser plus particulièrement à connaître les opinions des groupes qui subissent de manière disproportionnée les effets indésirables des mesures de lutte contre le terrorisme, lesquels groupes peuvent changer au gré des circonstances. Les responsables de la sécurité nationale et des divers services de police doivent être sensibilisés à ce que vivent ces groupes ou ces particuliers qui ont subi les effets négatifs, entre autres, de certaines techniques d'enquête, des dispositions sur le financement d'activités terroristes ou de l'inscription d'entités sur la liste des organisations terroristes, et le gouvernement doit en tirer des leçons. En étant à l'écoute des groupes les plus touchés, le gouvernement sera davantage en mesure d'apporter les changements nécessaires aux lois, politiques et usages. Cela nécessite la mise en œuvre de stratégies de communication adéquates et un lien clair entre l'information provenant des communautés et l'action des pouvoirs publics.

---

<sup>18</sup> Pour de plus amples renseignements sur la Table ronde transculturelle sur la sécurité, voir le site Web de [Sécurité publique et Protection civile Canada](#).

Les représentants de certains des groupes qui ont comparu devant le Comité ont affirmé que la Table ronde manque de légitimité aux yeux des communautés arabes et musulmanes parce qu'aucun de leurs

« La communauté pourrait avoir l'impression qu'il s'agit d'une mesure de pure forme et dépourvue de sérieux. La Table ronde a beaucoup de travail à accomplir à cet égard. »

(Riad Saloojee, Conseil sur les relations américano-islamiques du Canada)

membres n'est issu des principales communautés arabes et musulmanes du Canada, qui sont situées à Montréal et à Toronto. Le Comité accepte le fait qu'une table ronde comptant un maximum de 15 membres ne puisse pas représenter chaque région, chaque ville et chaque groupe, et que tous les groupes minoritaires du Canada méritent d'être entendus, mais il rappelle au gouvernement l'importance d'une représentation équilibrée si l'on veut comprendre les conséquences des mesures de sécurité nationale découlant de la *Loi antiterroriste* sur les communautés les plus vulnérables. La représentation équilibrée implique aussi une diversité quant aux langues parlées, comme celles parlées par les principales communautés arabes et musulmanes du Canada, que ce soit le français, l'anglais ou la langue de leur pays d'origine. Si le gouvernement ne pense pas être en mesure d'assurer une représentation à tous les groupes qui sont touchés de manière significative par le dispositif de sécurité nationale, nous ne voyons aucune raison pour laquelle il ne serait pas possible d'augmenter le nombre de membres de la Table ronde. Il est important que la composition de celle-ci aille dans le sens des objectifs qu'elle poursuit.

Pour accroître la légitimité de la Table ronde aux yeux des groupes minoritaires, le Comité suggère de la dissocier du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, afin de la rendre plus indépendante, de lui permettre d'établir un programme et des priorités qui lui sont propres, et

« Il est devenu évident pour nous qu'il existe un écart véritable entre le gouvernement et les communautés. Ces modifications législatives ont beaucoup plus de répercussions sur certaines communautés que sur d'autres, et les communautés veulent comprendre pourquoi ces mesures ont été mises en place. »

(Zaheer Lakhani, Table ronde transculturelle sur la sécurité)

afin qu'elle puisse parler en faveur des communautés plutôt que pour le compte du gouvernement. Il faudrait lui conférer un statut permanent de manière qu'elle ne soit pas

abolie à la suite d'une décision d'un ministère ou d'un gouvernement. De plus, constatant que la Table ronde a tenu trois réunions en 2005 et autant en 2006 et que son mandat l'empêche en ce moment d'organiser plus de quatre réunions par an, le Comité suggère qu'il soit envisagé d'accroître le nombre maximal de réunions afin de permettre aux diverses communautés ethnoculturelles du Canada de s'exprimer davantage. La multiplication des réunions, qui pourrait exiger une augmentation du budget de la Table ronde, permettra davantage à celle-ci de se réunir en différents endroits au Canada, là où résident les groupes et personnes les plus touchés par les mesures de lutte contre le terrorisme. Nous laissons à la Table ronde le soin de déterminer elle-même la fréquence des réunions et les autres questions de procédure, mais nous voulons que les communautés ethnoculturelles du Canada sachent que la Table ronde est parfaitement en mesure de recevoir et de transmettre leurs vues au gouvernement. De l'avis du Comité, bien que la Table ronde ne constitue qu'une réponse limitée aux problèmes tels que celui du profilage racial, il faudrait cependant en faire un instrument aussi efficace que possible.

**RECOMMANDATION N° 6**

Que le gouvernement renforce la capacité de la Table ronde transculturelle sur la sécurité de susciter des modifications intéressant la sécurité nationale et la lutte contre le terrorisme en lui confiant un mandat plus circonscrit, en assurant une représentation plus équilibrée, en la dissociant du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile et en augmentant son budget et ce, afin d'obtenir la collaboration des groupes les plus touchés par les lois, politiques et pratiques en matière de lutte contre le terrorisme.

## **ÉQUITÉ PROCÉDURALE : LE BESOIN D'UN INTERVENANT SPÉCIAL**

Une des principales préoccupations des témoins qui ont comparu devant le Comité concerne le manque apparent d'équité procédurale dans les cas où une personne n'arrive pas à obtenir la divulgation intégrale de l'information la concernant en dépit des graves conséquences que pourraient avoir les mesures dont elle est l'objet. Les témoins ont attiré l'attention du Comité sur plusieurs situations où les personnes concernées peuvent se voir refuser l'accès à des renseignements classifiés ou confidentiels pour des raisons relevant de la défense nationale, de la sécurité nationale ou des relations internationales, ou pour garantir la protection d'une autre personne, et se trouver par conséquent dans l'impossibilité de répondre en toute connaissance de cause aux allégations et aux affirmations qui les concernent. Le présent rapport traite un peu plus loin de chacune de ces mesures. Cependant, le Comité considère qu'il est important de les regrouper au début du texte afin d'aborder un thème primordial : le besoin d'un intervenant spécial, dont le rôle serait de représenter, lorsque le gouvernement refuse de divulguer certaines informations, les intérêts de la partie concernée, ainsi que l'intérêt du public à ce que de telles informations soient divulguées.

Lorsque des entités ou des personnes ne sont pas en mesure d'avoir accès à des éléments de preuve qui les concernent, leur droit à une défense pleine et entière s'en trouve restreint de manière considérable. Le Comité reconnaît qu'il peut parfois être nécessaire de dissimuler certains renseignements à une partie lorsque la sécurité nationale est en jeu, mais il croit que la nomination d'un intervenant spécial chargé de questionner la validité de la thèse du gouvernement atténuerait ces inconvénients procéduraux. Il y aurait ainsi un équilibre plus juste entre les intérêts touchant à la sécurité nationale et le droit de chacun à un processus équitable.

Le Comité croit par conséquent que l'aide d'un intervenant spécial est nécessaire dans cinq situations au moins : l'examen judiciaire d'une décision conférant à une

organisation le statut d'entité terroriste aux termes du *Code criminel*<sup>19</sup>; l'examen judiciaire d'un certificat ayant pour effet de refuser ou de retirer le statut d'organisme de bienfaisance aux termes de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* (LEOBRS); les demandes déposées aux termes de la *Loi sur la preuve au Canada* (LPC) relativement à la divulgation d'informations; les demandes de révision ou d'annulation d'un certificat délivré par le procureur général du Canada pour interdire la divulgation d'informations déposées aux termes de la LPC; et l'examen judiciaire d'un certificat de sécurité aux termes de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR).

### Arguments en faveur de la nomination d'un intervenant spécial

Il est important qu'un intervenant spécial puisse être en mesure de réagir aux renseignements confidentiels que le gouvernement a en sa possession au cours de l'examen de l'inscription d'une entité terroriste ou du refus ou du retrait du statut d'organisme de bienfaisance, au vu de la gravité des conséquences que peuvent avoir les décisions rendues. Si le fait de figurer sur la liste des entités terroristes en vertu du *Code criminel* ne constitue pas en soi un acte criminel, les personnes associées à une entité inscrite pourraient faire l'objet de poursuites pour terrorisme ou pour crime lié au financement du terrorisme et voir leurs biens saisis et confisqués. Le refus ou le retrait du statut d'organisme de bienfaisance

« Notre préoccupation [repose] en partie sur le fait que les preuves utilisées pour déterminer si une personne ou un organisme doit être inscrit sont des renseignements non vérifiés, obtenus notamment de gouvernements étrangers et de leurs organismes de sécurité. »  
(Canadian Muslim Lawyers Association)

« [Un intervenant quelconque devrait être] nommé pour protéger l'intérêt de l'accusé lors d'une audience secrète [...] trop souvent, cette information qui est présentée par une partie peut être incomplète ou ne présenter qu'un volet de l'affaire. Faute de divulgation complète et de la possibilité de vérification, il y a des risques. [Un tel intervenant] pourrait réduire ces risques. »  
(Greg P. DelBigio, Association du Barreau canadien)

<sup>19</sup> Des mesures analogues existent relativement à l'inscription d'entités aux termes du *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme* et du *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur Al-Qaïda et le Taliban* pris aux termes de la *Loi sur les Nations Unies*. Elles sont abordées plus en détail dans la prochaine section du rapport.



aux termes de la LEOBRS a des conséquences financières non négligeables.

En ce qui concerne la LPC, des témoins qui ont comparu devant le Comité considèrent qu'il est injuste de cacher des informations aux parties à une procédure administrative ou pénale. Quand le procureur général délivre un certificat de non-divulgence ou quand un juge décide de ne communiquer aux parties concernées qu'un résumé des renseignements qui les concernent ou une partie seulement de ces renseignements, la capacité de celles-ci à présenter une défense complète ou à faire valoir que ces renseignements devraient être divulgués est gravement entravée.

Ce sont les dispositions sur l'examen d'un certificat de sécurité qui ont le plus suscité la controverse durant les audiences du Comité. Certes, la LIPR exige du juge qu'il procède, dans la mesure où les considérations d'équité et de justice

« La tâche de l'intervenant spécial durant la procédure relative au certificat de sécurité serait en fait de plaider en faveur de la divulgation de l'information dans toutes les circonstances de même qu'en faveur de la non-expulsion à partir de l'information considéré comme privilégiée. »

(British Columbia Civil Liberties Association)

naturelle le permettent, sans formalisme et selon la procédure expéditive. Toutefois, les témoins redoutent que des informations cruciales soient cachées au résident permanent ou au ressortissant étranger et à son avocat. C'est dans le processus de délivrance d'un certificat de sécurité que le recours à un intervenant spécial est probablement le plus important, considérant le fait qu'aucun appel ou examen subséquent n'est possible ainsi que la gravité des conséquences qui peuvent résulter d'un tel processus pour la personne concernée, à savoir sa détention pour une période indéfinie ou son expulsion vers un pays où elle risque la torture. En outre, la norme de contrôle judiciaire est relativement peu exigeante, en ce sens que le juge est appelé à décider non pas de la véracité des allégations portées, mais seulement du caractère « raisonnable » du certificat.

Le Comité reconnaît que la législation actuelle contient des dispositions garantissant aux individus une certaine forme d'équité procédurale dans les cas où ils se voient refuser l'accès à des informations qui les concernent. Par exemple, les parties

concernées ont droit à un résumé des renseignements pertinents à la procédure dont ils font l'objet. Cependant, le fait que certains renseignements puissent être omis dans le résumé mais néanmoins être pris en considération par le juge atteste que des garanties supplémentaires sont nécessaires. Sans compromettre les intérêts de la sécurité nationale, la présence d'un intervenant spécial assurerait davantage d'équité en matière de procédure qu'il n'en existe actuellement sous le régime de la *Loi antiterroriste* et des autres lois connexes.

Le Comité note enfin les observations formulées par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies au sujet de la non-divulgence d'informations au cours de procédures de nature pénale ou autre, lors de l'examen de la mise en œuvre par le Canada du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Dans un rapport paru en avril 2006, le Comité des Nations Unies exprime des réserves au sujet des modifications de la LPC découlant de la *Loi antiterroriste*, en affirmant qu'elles ne respectent pas pleinement les impératifs de l'application régulière de la loi énoncés à l'article 14 du Pacte. Il déclare que le Canada a l'obligation de « garantir le droit de toute personne à un procès équitable et en particulier à faire en sorte que des individus ne puissent pas être condamnés sur la base de preuves auxquelles eux-mêmes ou leurs représentants en justice n'ont pas pleinement accès<sup>20</sup> ». Il précise aussi qu'un État ne devrait pas invoquer des circonstances exceptionnelles pour justifier une dérogation aux principes fondamentaux d'un procès équitable.

Nous estimons que les observations qui précèdent en faveur d'une procédure plus équitable en vertu de la LPC s'appliquent tout autant à l'examen de l'inscription d'une entité terroriste aux termes du *Code criminel*, à la délivrance d'un certificat ayant pour effet de refuser ou de retirer à une entité le statut d'organisme de bienfaisance aux termes de la LEOBRS et à la délivrance d'un certificat de sécurité aux termes de la LIRP. Par souci d'équité envers les parties qui se voient refuser l'accès à des renseignements utilisés contre eux, il devrait au moins y avoir un intervenant spécial qui vérifierait les éléments de preuve en leur nom et qui invoquerait des arguments pour persuader le

---

<sup>20</sup> Nations Unies, Comité des droits de l'homme, [Observations finales : Canada](#), *supra*, par. 13.

tribunal que l'information que le gouvernement voudrait garder confidentielle au nom de la sécurité nationale, devrait en fait être communiquée à la partie concernée.

### **Rôle et responsabilités de l'intervenant spécial**

Même s'il peut prendre connaissance de renseignements classifiés ou confidentiels, l'intervenant spécial ne pourrait pas les communiquer à la partie concernée. Dans l'optique du Comité, l'intervenant spécial ne représenterait donc directement aucune personne ni aucune organisation. Autrement dit, il n'y aurait pas de

« [On] envisage la création d'un poste d'agent spécial investi d'une cote de sécurité pour remplir deux responsabilités, soit celle visant à évaluer les demandes du gouvernement selon lesquelles certaines informations ne devraient pas être divulguées à la partie concernée et celle visant à contester l'information ne pouvant être divulguée. »

(Jennifer Stoddart, commissaire à la protection de la vie privée du Canada)

relation d'avocat à client. L'intervenant spécial représenterait quand même les intérêts de la partie concernée, dans la mesure du possible, en argumentant en faveur de la divulgation de renseignements à cette dernière ou en questionnant l'exactitude des informations et des éléments de preuve à charge. On pourrait considérer que l'intervenant représente non seulement les intérêts de la partie directement concernée, mais aussi l'intérêt du public en matière de divulgation d'informations, de transparence des procédures judiciaires et d'intégrité des questions de sécurité nationale.

L'intervenant assisterait aux audiences à huis clos ou aux auditions *ex parte* en l'absence de la partie concernée et de son avocat. Mis au courant du contenu des informations confidentielles, il pourrait au besoin contester les arguments présentés par la Couronne ou le procureur général pour justifier l'interdit de divulgation ou les allégations portées contre une personne. Selon le Comité, il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce qu'un tribunal détermine, seul, la validité ou la fiabilité des renseignements confidentiels. Le Comité a eu connaissance du fait qu'un juge au moins a déclaré qu'il trouvait préoccupant de n'entendre qu'une seule partie et de n'examiner que les documents produits par celle-ci, et d'avoir néanmoins la difficile tâche de trouver les failles dans le raisonnement du gouvernement et de déterminer comment les témoins devraient être

contre-interrogés<sup>21</sup>. Le Comité signale également que le juge O'Connor, pendant les travaux de la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, a bénéficié des services « d'amis de la cour », ou intervenants désintéressés. De plus, il a recommandé, dans son rapport de décembre 2006, que le nouvel organisme mandaté pour examiner les plaintes concernant les activités de la GRC en matière de sécurité nationale puisse nommer un avocat indépendant possédant l'habilitation de sécurité nécessaire pour vérifier la nécessité de préserver la confidentialité et pour vérifier l'information qui ne peut être divulguée au plaignant ou au public<sup>22</sup>.

Comme il est évidemment nécessaire de maintenir une certaine confidentialité en matière de sécurité nationale, la nomination d'un intervenant spécial serait la meilleure façon de protéger les intérêts d'une partie qui se voit refuser l'accès à certains renseignements. Comme l'intervenant spécial ne sera pas l'avocat du client au sens selon lequel on l'entend d'ordinaire, il ne sera donc pas en mesure de concevoir une stratégie tout à fait transparente pour la partie concernée. Il communiquera néanmoins avec la partie concernée ou son avocat. L'objectif est de s'assurer que la procédure des audiences à huis clos est aussi juste et équitable que possible. Étant donné l'obligation de préserver le secret des renseignements, la nomination d'un intervenant spécial ne garantira pas complètement le caractère juste de la procédure, mais permettra d'améliorer considérablement la situation actuelle à cet égard.

« [L]orsque de l'information est traitée à huis clos et que les principaux intéressés ne peuvent pas en prendre connaissance, ceux-ci devraient être défendus par une personne digne de confiance chargée de protéger le bien public et pouvant, elle, examiner cette information lors des séances à huis clos. »  
(Alan Borovoy, Association canadienne des libertés civiles)

Le Comité s'est demandé dans quelle mesure l'intervenant spécial devrait être autorisé à communiquer avec la partie concernée ou son avocat *après* qu'on lui aura

<sup>21</sup> James K. Hugessen, juge, Cour fédérale du Canada, « Watching the Watchers: Democratic Oversight », in David Daubney *et al.*, éd., *Terrorism, Law & Democracy: How is Canada changing following September 11?* (Montréal : Institut canadien d'administration de la justice, 2002), p. 384-386.

<sup>22</sup> [Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale](#), *supra*, p. 610-612 [recommandation 5h].

communiqué des renseignements confidentiels. Au Royaume-Uni, où les intervenants spéciaux ne peuvent communiquer avec les parties concernées qu'avant l'examen de ces renseignements (parfois après, mais seulement dans des cas très limités et avec l'approbation du tribunal), l'interdiction faite à l'intervenant spécial de communiquer avec la partie concernée ou son avocat après qu'il a assisté à une audience à huis clos ou reçu des renseignements confidentiels est critiquée<sup>23</sup>.

À notre avis, si l'intervenant spécial ne peut communiquer avec la partie touchée par la procédure qu'*avant* de recevoir des renseignements confidentiels, son rôle perd de son utilité puisqu'il ne peut pas vraiment vérifier la fiabilité de renseignements classifiés ou délicats donnés, ou le bien-fondé de leur caractère confidentiel. Si l'intervenant spécial était autorisé à communiquer avec la partie concernée et son avocat *après* avoir pris connaissance de renseignements confidentiels, nous sommes persuadés qu'il pourrait en préserver le secret et qu'il ne les divulguerait pas. Cela dit, il faudrait mettre en place des mesures ou des protocoles adéquats afin de s'assurer que les parties concernées ne seront pas mises au courant des renseignements confidentiels en question.

On peut imaginer que l'intervenant spécial soit tenu au secret par serment et qu'il soit assujéti aux dispositions de la *Loi sur la protection de l'information*. Il devrait en outre être tenu de respecter certaines lignes directrices strictes quand il rencontre

« Pour être efficace, l'avocat spécial doit avoir la permission de s'adresser à l'avocat de l'individu pendant les procédures. [...] L'avocat spécial aura toujours le devoir de ne pas divulguer les éléments de preuve secrets. »

(Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada)

la partie concernée ou son avocat. Il pourrait notamment être forcé de se faire accompagner d'une autre personne, elle aussi tenue au secret, de façon qu'on puisse surveiller les propos échangés et prévenir la divulgation de renseignements secrets par inadvertance. Autrement dit, il faut reconnaître et maintenir la capacité limitée de l'intervenant de divulguer des renseignements à la partie concernée. Le Comité croit que le gouvernement est en mesure d'instituer les mesures de protection voulues pour

---

<sup>23</sup> Voir Royaume-Uni, Chambre des communes, Comité des affaires constitutionnelles, [The operation of the Special Immigration Appeals Commission \(SIAC\) and the use of the Special Advocates](#), septième rapport, session 2004-2005, 3 avril 2005.

préservé le caractère secret des renseignements sensibles portant sur des questions de sécurité nationale. L'objectif sous-jacent serait de permettre la communication entre l'intervenant spécial et la partie concernée, dans un but d'équité procédurale, tout en préservant la crédibilité et l'intégrité des questions qui exigent le maintien de la confidentialité pour des raisons de sécurité nationale.

### **Sélection d'un intervenant spécial**

Le Comité s'est interrogé quant au mode de sélection d'un intervenant spécial dans les procédures intéressant la lutte contre le terrorisme et la sécurité nationale. La première solution consisterait pour l'avocat d'une partie à obtenir une habilitation de sécurité lui donnant accès à des renseignements classifiés, secrets ou sensibles. Cependant, ce type de démarches prend du temps. En outre, elle exigerait que l'avocat soit dispensé de l'obligation qui lui est faite de divulguer tous les renseignements qu'il possède à son client, et elle pourrait susciter des inquiétudes et causer des retards si l'avocat n'obtient pas l'habilitation voulue. Cette démarche signifierait d'autre part qu'un nombre indéfini de personnes auraient accès à des renseignements classifiés et non pas seulement un nombre limité de personnes qui s'occuperaient de plusieurs dossiers à la fois, acquérant ainsi une certaine expérience.

Il serait donc préférable d'avoir recours à une liste d'avocats détenant une habilitation de sécurité, financés par le gouvernement, qui pourraient faire office d'intervenants spéciaux, sans égard au fait que la partie concernée a déjà son propre avocat ou

« [L]e tribunal pourrait fournir à la personne une liste de juristes dont l'habilitation de sécurité est préétablie, qui pourraient jouer le rôle d'avocat spécial. La personne pourrait choisir un avocat spécial dans la liste. »  
(Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada)

non. Sans entrer dans les détails du processus de sélection, le Comité estime que ces avocats devraient posséder l'expérience voulue pour représenter, peu importe la procédure, les intérêts des parties concernées qui se voient refuser l'accès à des renseignements dans l'intérêt de la sécurité nationale. Ils devraient en outre appartenir au secteur privé, de manière à éviter toute crainte de partialité favorable au gouvernement.

Sous réserve des éventuels conflits d'intérêts, la partie concernée devrait avoir le droit de choisir l'intervenant spécial à partir de la liste d'avocats présélectionnés. Enfin, en fonction du nombre prévisible d'affaires qui pourraient nécessiter la nomination d'un intervenant spécial en raison d'un refus du gouvernement de divulguer certains renseignements, cette liste devrait être suffisamment longue pour répondre aux besoins.

### **Procédures pour lesquelles un intervenant spécial est nécessaire**

Comme il a déjà été indiqué, on dénombre au moins cinq cas en matière de lutte contre le terrorisme qui requièrent, de l'avis du Comité, l'aide d'un intervenant spécial en vue de rééquilibrer la procédure en faveur de la partie désavantagée qui n'a pas pleinement accès à l'information. Nous allons maintenant les étudier plus en détail. Premièrement, le Comité croit qu'il faudrait nommer un intervenant spécial pour défendre les intérêts de l'entité visée durant l'examen judiciaire, en vertu de l'article 83.05 du *Code criminel*, d'une décision d'inscrire une entité terroriste sur la liste. Deuxièmement, un intervenant spécial ayant accès à l'information confidentielle détenue par le gouvernement devrait être nommé pour défendre les intérêts de l'organisation visée durant l'examen judiciaire, en vertu de l'article 5 de la LEOBRS, d'une décision de signer un certificat ayant pour effet de refuser ou de révoquer le statut d'organisme de bienfaisance.

Aux termes de l'article 83.05 du *Code criminel*, une organisation ou une personne peut être inscrite sur une liste d'entités terroristes si l'on a des motifs raisonnables de croire qu'elle s'est livrée sciemment à une activité terroriste ou qu'elle a aidé sciemment un autre groupe terroriste. Une entité inscrite peut présenter à la Cour fédérale une demande de révision de la décision. La LEOBRS permet de refuser ou de retirer à une organisation le statut d'organisme de bienfaisance aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu* si un certificat établit qu'il existe des motifs raisonnables de croire que l'organisation en question a mis, met ou mettra, directement ou indirectement, des ressources à la disposition d'une entité terroriste. Le certificat est automatiquement déposé à la Cour fédérale pour examen aux termes de l'article 5 de la LEOBRS.

Quand il examine l'enregistrement d'une entité terroriste ou un certificat ayant pour effet de refuser ou de retirer le statut d'organisme de bienfaisance, le juge étudie, en privé, l'information sur laquelle repose la décision, tel que, par exemple, des rapports secrets en matière de sécurité ou de criminalité. Des éléments de preuve additionnels peuvent être produits en l'absence de l'entité ou de l'organisme concerné ou de son avocat si le gouvernement le demande et si le juge est convaincu que la divulgation de cette information serait préjudiciable à la sécurité nationale ou à la sécurité d'une personne. Cependant, le juge doit fournir à l'entité ou à l'organisme un résumé des renseignements qui ne peuvent pas être divulgués afin que ce dernier soit raisonnablement informé des raisons qui motivent la décision de l'inscrire sur la liste, de lui refuser ou encore de lui retirer le statut d'organisme de bienfaisance.

Dans les deux cas, le gouvernement peut demander au juge, hors la présence de la partie concernée et de son avocat, d'admettre des renseignements obtenus à titre confidentiel de sources étrangères ou internationales, sans toutefois les divulguer à la partie. Si le juge estime que l'information est pertinente, mais que sa divulgation pourrait porter atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'une personne, il doit l'exclure du résumé des renseignements fourni à la partie, et peut quand même en tenir compte lorsqu'il examine la décision en cause. Cette possibilité met en évidence la nécessité d'un intervenant spécial qui représenterait les intérêts de l'entité ou de l'organisation visée, étant donné que la partie concernée pourrait ne pas avoir accès aux renseignements utilisés par le juge pour rendre sa décision.

Dans le contexte de la LPC, il existe deux autres situations dans lesquelles une partie pourrait ne pas être en mesure de présenter une défense pleine et entière en raison de l'existence de renseignements secrets. En particulier, le Comité en est arrivé à la conclusion qu'un intervenant spécial devrait pouvoir représenter les intérêts de la partie visée dans le cas des demandes de divulgation de renseignements présentées en vertu de l'article 38.04. Il a conclu également qu'il devrait y avoir nomination d'un intervenant spécial dans le cas des demandes de révision ou d'annulation d'un certificat délivré par le



procureur général du Canada pour interdire la divulgation de renseignements présentées en vertu de l'article 38.131.

Suivant l'article 38.04 de la LPC, un juge de la Cour fédérale peut entendre une demande de divulgation de renseignements dont la communication est refusée par le gouvernement, dans le contexte de toute procédure pénale ou administrative. La demande est confidentielle. En vertu de l'article 38.06, le juge rend sa décision suivant que la divulgation serait ou non préjudiciable aux relations internationales, à la défense nationale ou à la sécurité nationale et suivant ce qui sert davantage l'intérêt public. Le juge peut autoriser la divulgation de tout ou partie des renseignements, d'un résumé de ceux-ci ou d'un aveu écrit des faits qui y sont liés.

Aux termes de l'article 38.131 de la LPC, un juge de la Cour d'appel fédérale peut entendre une demande de modification ou d'annulation d'un certificat délivré par le procureur général pour interdire la divulgation de renseignements. La personne concernée ne peut pas prendre connaissance des renseignements mentionnés dans le certificat, à moins

« Dans le contexte du droit pénal, le pouvoir conféré au procureur général par l'art. 8.13 l'emporte sur les droits fondamentaux du prévenu dans le système judiciaire : des droits qui ont pour but de protéger l'individu lorsque le pouvoir de l'État se dresse contre lui. Ces droits comprennent le droit à un procès équitable, le droit à l'entière divulgation par la poursuite des preuves qui l'incriminent et le disculpent et le droit de répondre et de se défendre pleinement. »

(Association canadienne des professeures et professeurs d'université)

qu'un juge en autorise la divulgation. Le juge est tenu de confirmer le certificat et la confidentialité des renseignements obtenus à titre confidentiel d'une entité étrangère ou qui concernent une telle entité et des renseignements qui portent sur la défense ou la sécurité nationales. Dans les deux types de procédure en vertu de la LPC, un intervenant spécial est nécessaire pour vérifier la validité de l'affirmation du gouvernement selon laquelle l'information doit demeurer confidentielle.

Enfin, le Comité est d'avis qu'un intervenant spécial est nécessaire pour représenter les intérêts d'un résident permanent ou d'un étranger durant l'examen judiciaire d'un certificat de sécurité en vertu de l'article 78 de la LIPR. Aux termes de

l'article 77 de la *Loi*, un certificat de sécurité peut être délivré pour signifier qu'un résident permanent ou un étranger est interdit de territoire pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux, grande criminalité ou criminalité organisée. Les motifs d'inadmissibilité pour raison de sécurité exposés à l'article 34 comprennent le fait de se livrer au terrorisme. Le certificat est alors déposé à la Cour fédérale qui statue sur son caractère raisonnable.

Durant l'examen d'un certificat de sécurité, le juge examine tous les renseignements et les éléments de preuve à huis clos, de manière à garantir la confidentialité des renseignements sur lesquels se fonde le certificat. Il est tenu de fournir à la personne concernée un résumé des renseignements qui ne peuvent être divulgués, de manière qu'elle soit raisonnablement informée des raisons qui motivent le certificat de sécurité. Si, comme lors de l'examen par un tribunal de l'inscription d'une entité terroriste ou d'une décision de refuser le statut d'organisme de bienfaisance, le juge estime que l'information est pertinente, mais que sa divulgation pourrait porter atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'une personne, il doit l'exclure du résumé des renseignements, et peut quand même en tenir compte. Là encore, c'est la possibilité qu'a le tribunal d'examiner des renseignements auxquels la partie concernée n'a pas du tout accès qui pose particulièrement problème au Comité. Si une personne peut se voir refuser l'accès à un renseignement sur lequel se fonde inévitablement le juge pour maintenir le certificat de sécurité, un intervenant spécial devrait pouvoir vérifier la validité de ce renseignement durant la procédure à laquelle l'intéressée ne peut être présente.

Les tribunaux ont jusqu'à présent confirmé la constitutionnalité du processus de délivrance de certificats de sécurité, mais celui-ci est maintenant contesté devant la Cour suprême du Canada dans le contexte des appels de Mohamed Harkat, Adil Charkaoui et Hassan Almrei déposés en juin 2006. La Cour suprême n'avait pas encore rendu sa décision au moment de la rédaction du présent rapport. Cependant, quelle que soit l'issue de ces appels, le Comité fait écho aux propos de certains témoins voulant que rien n'empêche le Parlement d'offrir des garanties supérieures aux garanties minimales

prévues dans la *Charte canadienne des droits et libertés* pour respecter les principes de justice fondamentale et d'équité procédurale.

Le Comité prend note du fait que l'inscription en tant qu'entité terroriste en vertu du *Code criminel* fait l'objet d'un examen ultérieur par le ministre, effectué automatiquement tous les deux ans ou à la demande de l'entité concernée. Une organisation à qui l'on a refusé ou enlevé le statut d'organisme de bienfaisance en application de la LEOBRS peut demander un réexamen si sa situation a changé. Il est possible de faire appel d'une décision de refus de la divulgation d'informations suivant les termes de l'article 38.06 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Nous estimons cependant que l'existence d'une procédure d'examen ou d'appel *a posteriori* n'est pas de nature à compenser le manque d'équité de la procédure initiale. Le fait d'avoir de multiples occasions de contester une décision n'améliore en rien la situation désavantageuse de quiconque se trouve dans l'impossibilité de répondre en toute connaissance de cause aux allégations qui le concernent, à toutes les étapes de la procédure, en raison du refus qu'on lui oppose au sujet de la divulgation des renseignements pertinents. Au demeurant, il n'existe pas de possibilité d'appel d'une décision de confirmation d'un certificat du procureur général interdisant la divulgation de renseignements ou d'un certificat de sécurité.

Le Comité sait aussi que si l'impossibilité d'obtenir la divulgation d'informations en vertu de la LPC concerne une procédure pénale, le juge de première instance peut prendre par ordonnance les mesures qu'il considère appropriées pour protéger le droit de l'inculpé à un procès juste, telles que le rejet de certains chefs d'accusation,

« La double crainte, c'est qu'il n'y aura pas de contestation contradictoire quant à savoir si l'élément de preuve peut être divulgué à la partie concernée sans que la sécurité nationale n'en souffre, et que l'élément de preuve qui ne peut être divulgué pour des raisons valables de sécurité nationale ne sera pas non plus assujéti à un mécanisme de contestation contradictoire. »

(Kent Roach, Université de Toronto)

voire même la suspension de l'instance. Cependant, nous soulignons que dans l'hypothèse où la divulgation de renseignements est refusée en vertu de la LPC dans le

cadre d'une procédure administrative, de tels recours n'existent pas. Plus important encore, la possibilité d'une suspension d'instance ou d'une autre ordonnance afin de garantir l'équité de la procédure ne remédie pas entièrement aux problèmes que pose la non-divulgence de certains renseignements si l'accusé n'est pas en mesure de faire valoir en toute connaissance de cause des arguments en faveur de l'ordonnance qui, d'après lui, devrait être rendue. Le fait que le juge puisse accorder certains recours n'est pas un substitut à une procédure pleinement équitable. En outre, durant toutes les procédures dont il est question ci-dessus, le juge peut recevoir et admettre en preuve tous les éléments qu'il estime digne de foi et approprié, ou digne de foi et utile, même s'ils ne seraient pas par ailleurs recevables en droit canadien. Cette entorse aux règles normales de la preuve montre à quel point il serait important qu'un intervenant spécial vérifie la pertinence et la fiabilité des éléments de preuve.

#### **RECOMMANDATION N° 7**

Que, dans les procédures où la divulgation de renseignements est refusée à une partie pour des motifs de sécurité nationale, et qu'en conséquence, celle-ci n'est pas en mesure de bénéficier d'une défense pleine et entière, il soit nommé un intervenant spécial ayant accès aux renseignements confidentiels que possède le gouvernement, pour représenter les intérêts de cette partie et l'intérêt du public à ce que les renseignements soient divulgués, en contestant les faits et les allégations invoqués à l'encontre de la partie concernée, ainsi que les arguments avancés par le gouvernement afin de justifier le refus de divulguer ces renseignements.

#### **RECOMMANDATION N° 8**

Que l'intervenant spécial soit autorisé à communiquer avec la partie concernée par la procédure ainsi que son avocat, après avoir pris connaissance des renseignements confidentiels et assisté aux audiences tenues à huis clos, et que le gouvernement établisse des directives et des politiques claires afin de garantir le secret de ces renseignements en vue de protéger la sécurité nationale.

**RECOMMANDATION N° 9**

Que la partie concernée par la procédure ait le droit de choisir un intervenant spécial à partir d'une liste suffisamment longue d'avocats possédant une autorisation de sécurité et une expérience adéquate, financés par le gouvernement, sans toutefois être aucunement lié à celui-ci.

## INSCRIPTION DES ENTITÉS TERRORISTES

La *Loi antiterroriste* a introduit dans le *Code criminel* des dispositions permettant au Cabinet de dresser une liste d'entités terroristes. En vertu de ces dispositions contenues aux articles 83.05 à 83.07, le ministre de la Sécurité publique peut, en se fondant sur des rapports secrets en matière de sécurité ou de criminalité provenant des organismes d'application de la loi et des organismes de sécurité, recommander au Cabinet l'inscription d'une entité sur la liste. Une telle inscription doit être fondée sur le fait qu'il existe des motifs raisonnables de croire que l'entité en question, qu'il s'agisse d'une organisation ou d'un particulier, s'est sciemment livrée à une activité terroriste ou a aidé un groupe terroriste. Le ministre de la Sécurité publique doit revoir la liste des entités terroristes tous les deux ans pour vérifier si les entités qui y figurent doivent y demeurer ou en être radiées et formuler des recommandations au Cabinet en ce sens.

Les entités concernées ne sont pas autorisées à contester leur inscription avant qu'une telle décision ne soit prise, mais elles peuvent par la suite demander au Ministre d'être rayées de la liste. Si leur demande est rejetée, elles peuvent présenter à la Cour fédérale une demande de révision de la décision du Ministre. Comme cela a été dit plus haut, au cours de la procédure d'examen, le juge étudie en privé les rapports des services de renseignement et de sécurité sur lesquels se fonde l'inscription de l'entité sur la liste. Il peut également recevoir des éléments de preuve additionnels, en l'absence de l'entité concernée ou de son avocat, s'il estime que la divulgation des renseignements en question porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui. Le juge est toutefois tenu de fournir à l'entité concernée un résumé des renseignements non divulgués.

Le fait de figurer sur la liste des entités terroristes ne constitue pas en soi un acte criminel, mais il peut être lourd de conséquences dès lors que l'entité est automatiquement considérée comme un groupe terroriste et que quiconque a des rapports avec un groupe terroriste peut être accusé d'infractions liées au terrorisme.

## Harmonisation des listes d'entités terroristes

Actuellement, la liste établie en vertu du *Code criminel* vise quarante entités, parmi lesquelles ne figure aucun particulier. Il existe cependant deux autres listes d'entités terroristes au Canada, l'une ayant été créée aux termes du *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur Al-Qaïda et le Taliban* (RARNUAT) et l'autre en vertu du *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme* (RARNULT). Les deux règlements ont été pris en vertu de la *Loi sur les Nations Unies*.

La liste établie en vertu du RARNUAT a été créée en 1999 à la suite de la résolution 1267 du Conseil de sécurité des Nations Unies qui demande aux États d'interdire toute tractation avec Oussama ben Laden<sup>24</sup>, al-Qaïda et les talibans. Les dispositions du RARNUAT prohibent toute opération portant sur les biens des talibans, d'Oussama ben Laden et des entités qui leur sont associées ou qui ont pour objet de leur fournir des services, des armes ou une quelconque assistance technique ou militaire. Contrairement à la liste établie en vertu du *Code criminel*, la liste dressée en application du RARNUAT contient aussi bien des noms de particuliers que ceux d'organisations, puisqu'elle reprend la liste d'entités dressée par le comité des Nations Unies constitué par la résolution 1267, lequel est chargé de surveiller la mise en œuvre par les États des sanctions imposées par le Conseil de sécurité aux personnes et aux entités liées ou appartenant aux talibans, à Oussama ben Laden ou à al-Qaïda.

La liste du RARNULT a été créée en octobre 2001 pour permettre au Canada de respecter la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui enjoignait, entre autres, aux États de geler sans délai les avoirs des terroristes. Les dispositions du RARNULT prohibent toute opération portant sur les biens d'entités inscrites, ou ayant pour objet de fournir des services à ces dernières ou de recueillir des fonds pour leur compte. Ces dispositions sont analogues aux infractions de financement d'activités terroristes énoncées aux articles 83.03, 83.04 et 83.08 du *Code criminel*. Comme la liste

---

<sup>24</sup> Selon les règles de translittération des noms étrangers, la graphie « Osama » ou « Usama », utilisée en anglais, se traduit en français par « Oussama ».

du RARNUAT, celle du RARNULT comprend aussi bien des noms de particuliers que des noms d'organisations. Les deux listes relèvent de la responsabilité du ministre des Affaires étrangères, mais c'est apparemment le ministre de la Sécurité publique qui recommande au Cabinet les noms à ajouter sur la liste du RARNULT. Aux termes de l'article 2 du RARNULT, c'est au ministre de la Sécurité publique que les entités concernées doivent s'adresser pour faire radier leur nom de la liste.

La liste du RARNUAT contient des centaines de noms, ce qui était également le cas de la liste du RARNULT jusqu'à tout récemment, puisque cette dernière contenait tous

« Que les [...] listes d'entités terroristes qui existent actuellement soient regroupées en une liste centrale. »

(B'nai Brith Canada)

les noms de la liste du RARNUAT ainsi que certains des noms qui figuraient sur la liste des entités terroristes établie en vertu du *Code criminel*. Cependant, en juin 2006, le gouvernement a édicté par règlement des modifications réduisant à trente-six le nombre de noms inscrits sur la liste du RARNULT, afin d'éviter le chevauchement des listes. Désormais, les entités, particuliers ou organisations, figureront soit sur la liste du RARNUAT, soit sur celle du RARNULT ou encore sur celle du *Code criminel*, mais elles ne seront pas inscrites sur plus d'une liste. Le règlement de juin 2006 modifie d'autre part le processus permettant aux intéressés de faire radier leur nom de la liste du RARNUAT ou de celle du RARNULT. Ceux-ci peuvent désormais se prévaloir de la procédure de révision judiciaire, comme les entités inscrites en vertu du *Code criminel*.

L'inscription sur l'une ou l'autre des trois listes a des conséquences bien différentes. Comme nous l'avons vu précédemment, une entité placée sur la liste des entités terroristes du *Code criminel* est automatiquement considérée comme un « groupe terroriste », au sens du *Code criminel*. Cela veut dire que, à partir du moment où quelqu'un est accusé de financer des activités terroristes pour avoir effectué une opération avec une entité figurant sur cette liste, il suffit à la Couronne de montrer que l'entité en question figure sur la liste pour établir que la personne en question traitait avec un groupe terroriste. Par contre, le fait de figurer sur la liste du RARNUAT ou sur celle



du RARNULT ne confère pas automatiquement le statut de « groupe terroriste », au sens du *Code criminel*. Si quelqu'un est accusé de financer des activités terroristes pour avoir effectué une opération avec une entité figurant sur la liste du RARNUAT ou sur celle du RARNULT, la Couronne doit prouver que l'entité en question est un groupe « dont l'un des objets ou l'une des activités est de se livrer à des activités terroristes ou de les faciliter<sup>25</sup> » pour que l'entité inscrite soit considérée comme un groupe terroriste.

Le Comité se félicite de voir que le gouvernement a pris des mesures pour éviter le chevauchement des trois listes d'entités terroristes actuellement employées au Canada. La situation antérieure compliquait les choses pour les intéressés qui avaient du mal à déterminer quelles étaient les dispositions qui s'appliquaient à eux et les mesures qu'ils devaient prendre pour contester leur inscription. Nous trouvons également encourageant de constater que les procédures de contestation de l'inscription ont elles aussi été harmonisées, toutes les entités pouvant désormais contester leur inscription devant la Cour fédérale, peu importe la liste sur laquelle elles figurent. En outre, le Comité est satisfait de voir qu'au moins une liste, celle du RARNUAT, correspond à celle des Nations Unies. Le Comité reconnaît que le Canada peut parfois estimer nécessaire de se démarquer de la liste des Nations Unies pour les fins des deux autres listes, sur la base des renseignements fournis par ses propres services de sécurité. Le Comité est cependant d'avis que le gouvernement devrait clairement justifier ses décisions. Il devrait en particulier expliquer la raison pour laquelle une personne ou un groupe figurant sur les listes du RARNULT ou du *Code criminel* n'apparaît pas sur la liste des Nations Unies, de même que la raison pour laquelle il refuse d'inscrire une personne ou un groupe qui figure sur la liste des Nations Unies, le cas échéant.

#### **RECOMMANDATION N° 10**

Que le gouvernement justifie par écrit l'inscription de chaque entité sur l'une ou l'autre des trois listes.

<sup>25</sup> Voir l'alinéa a) de la définition d'un groupe terroriste au paragraphe 83.01(1) du *Code criminel*.

## L'inscription de particuliers

Le Comité remarque que le gouvernement s'est abstenu jusqu'à maintenant d'inscrire des particuliers sur la liste des entités terroristes du *Code criminel*. Cependant, nous recommandons vivement au gouvernement de faire preuve de

« Nous sommes d'avis qu'on ne devrait pas pouvoir inclure dans la liste des particuliers qui sont citoyens et résidents permanents du Canada. Il existe de bonnes raisons de douter de la nécessité d'aller aussi loin. »

(Alan Borovoy, Association canadienne des libertés civiles)

prudence avant de placer des particuliers sur l'une ou l'autre des trois listes. On se souvient en effet du cas de ce citoyen canadien qui exploitait une entreprise de transfert de fonds et qui a été inscrit sur la liste du Comité des Nations Unies constitué par la résolution 1267 ainsi que sur la liste du RARNULT au Canada, à la suite de la décision des États-Unis de l'inscrire sur la liste des personnes qui soutiennent le terrorisme. Le compte en banque de ce dernier a été gelé pendant plusieurs mois, son entreprise a fermé, et toute transaction financière passée avec lui est devenue un crime. S'il a finalement réussi à prouver qu'il n'était associé ni à des groupes ni à des activités terroristes et à faire radier son nom de la liste des Nations Unies et de la liste du RARNULT, la décision initiale de l'inscrire sur ces listes a eu pour lui des conséquences graves sur le plan personnel.

Le Comité estime que l'inscription de particuliers sur ces listes est une question à la fois délicate et sensible, vu les graves conséquences qu'elle peut entraîner pour ces personnes, en comparaison de celles que risque de subir une organisation, ainsi que le préjudice qui peut en résulter en bout de ligne pour le particulier, même après que son nom a été radié de la liste. Comme le montre le cas mentionné ci-dessus, lorsqu'un pays décide d'inscrire un particulier sur une liste, il augmente la probabilité que les Nations Unies et d'autres pays agissent de même en ajoutant son nom à leurs propres listes d'entités terroristes. Le gouvernement devrait donc user de prudence lorsqu'il décide de l'inscription d'un particulier en tant qu'entité terroriste sur l'une des trois listes existantes. Par ailleurs, s'il décide de retirer un particulier d'une de ses trois listes, il

devrait s'assurer d'informer les autres États et les organisations internationales qui l'avaient inscrit sur leurs propres listes des motifs de sa décision.

### **Préoccupations concernant l'application régulière de la loi à l'égard des personnes figurant sur la liste du *Code criminel***

Durant les audiences, certains témoins ont formulé d'autres réserves, au sujet cette fois de la liste des entités terroristes établie en vertu du *Code criminel*. Certains considèrent que la procédure permettant de contester la recommandation du Ministre par la voie de la révision judiciaire est inéquitable, d'abord parce que les entités concernées peuvent

« Il faut envisager la mise en place d'un mécanisme d'opposition contradictoire ex ante auquel une personne aurait accès avant de voir son nom apparaître sur la liste. Il se peut que vous puissiez faire rayer votre nom, mais une fois que vous y êtes apparu, vous devenez un paria potentiel. Personne ne voudra faire des affaires avec vous en raison de la crainte, tout à fait légitime, d'être accusé de différentes infractions criminelles. »

(Kent Roach, Université de Toronto)

uniquement contester leur inscription *a posteriori*, et ensuite parce qu'elles ne sont pas automatiquement autorisées à assister à l'audience de révision judiciaire et qu'elles ne reçoivent parfois qu'un résumé des éléments de preuve dont est saisi le juge. Des remarques ont également été soulevées au sujet du fait qu'il appartient au ministre de la Sécurité publique de présenter au Cabinet la recommandation initiale d'inscription, de procéder à l'examen initial des demandes de radiation présentées par

« Le listage des entités terroristes par arrêté ministériel est injuste parce qu'il ne prévoit pas d'avis préalable suffisant ni de procédure équitable, pas plus que de mécanisme d'appel public et transparent pour obtenir réparation. »

(Warren Allmand, Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles)

les entités, et de réexaminer la liste tous les deux ans. Il a été suggéré qu'un tel cumul de fonctions par la même personne pourrait réduire la possibilité qu'une entité puisse obtenir sa radiation de la liste lorsque les circonstances le justifient, et que l'intervention d'une partie indépendante pour examiner l'inscription avant qu'il n'y soit procédé, puis lors de

la révision biennale, permettrait de s'assurer que les renseignements fournis par les organisations de police et de sécurité ont fait l'objet d'un examen approfondi.

Pour ce qui est de la procédure d'examen et du fait que des éléments de preuve puissent être présentés à huis clos et demeurer confidentiels, le Comité pense que les recommandations qu'il a formulées plus haut sur la nomination d'un intervenant spécial qui représenterait les intérêts de la partie concernée durant la procédure d'examen judiciaire auraient pour effet de résoudre ce problème. Cet intervenant, qui serait autorisé à questionner les renseignements présentés à huis clos par le gouvernement, permettrait aux entités inscrites d'être davantage en mesure de contester la décision relative à l'inscription. La nomination d'un intervenant spécial permettrait de mieux concilier la nécessité de préserver la confidentialité de certains renseignements pour des motifs de sécurité nationale, et le droit des individus de répondre aux allégations et aux arguments présentés à leur rencontre.

Quant au fait qu'une personne ne puisse contester son inscription qu'*a posteriori* et compte tenu des préoccupations concernant l'intervention du ministre de la Sécurité publique tant au niveau de la recommandation initiale et qu'à celui de l'examen ultérieur de l'inscription, le Comité convient qu'il faut prévoir d'autres garanties de l'application régulière de la loi. Nous pensons qu'un moyen d'y parvenir serait de prévoir qu'une autre organisation donne son avis sur la pertinence de l'inscription initiale et sur le maintien ou la radiation de l'inscription après deux ans. Le Comité ne croit pas qu'il soit nécessaire de prévoir d'autres consultations lors de l'examen ministériel d'une demande de radiation, puisque le rejet d'une telle requête peut être contesté devant la Cour fédérale.

Quant à la question de savoir qui devrait être consulté lors de l'inscription initiale et de l'examen biennal, nous pensons qu'il devrait s'agir d'une personne ou d'une organisation qui fasse partie du gouvernement, en raison du fait que l'information fournie au ministre de la Sécurité publique est probablement de nature à porter atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité des personnes. Selon le Comité, le ministère de la Justice devrait être chargé de revoir les rapports de sécurité ou de renseignement fournis par les services d'application de la loi et de renseignement, sur lesquels se fonde la

recommandation initiale d'inscription, ainsi que les renseignements fournis par ces mêmes services au moment de l'examen biennal de la liste. Le fait de confier ainsi le soin d'examiner ces renseignements à un ministère distinct ayant l'expérience de l'examen de preuves et de l'évaluation de leur solidité, permettrait de s'assurer que la recommandation d'inscrire ou de maintenir une entité sur les listes est bien fondée.

**RECOMMANDATION N° 11**

Qu'il soit exigé du ministère de la Justice qu'il examine les renseignements fournis au ministre de la Sécurité publique par les services de sécurité et de renseignement, et qu'il remette une évaluation indépendante de ceux-ci, avant que le ministre ne recommande au Cabinet d'inscrire une entité sur une liste d'entités terroristes, de maintenir cette inscription ou de la radier.

## **FINANCEMENT DES ACTIVITÉS DE TERRORISME ET PRESTATION DE SERVICES AU SOUTIEN DE CELLES-CI**

La *Loi antiterroriste* prévoit de nombreuses dispositions visant à prévenir et à combattre le financement du terrorisme. Premièrement, elle a incorporé au *Code criminel* de nouvelles infractions consistant à fournir un soutien direct ou indirect à des groupes ou activités terroristes, que ce soit sous forme d'argent, de biens ou de services. Deuxièmement, elle a modifié la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*, qui s'intitule dorénavant la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (LRPCFAT). Ces modifications permettent au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) de repérer les opérations financières suspectes et les opérations d'un montant supérieur à 10 000 \$ qui sont liées au terrorisme ou au blanchiment d'argent, de faire enquête à leur sujet et de transmettre des renseignements aux organismes chargés de l'application de la loi ou au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), en cas de menace pour la sécurité du Canada.

### **Infractions de financement du terrorisme**

La *Loi* a intégré au *Code criminel* les dispositions suivantes qui établissent des nouvelles infractions en matière de financement du terrorisme :

- l'article 83.02, qui interdit de réunir et de fournir des biens, délibérément et sans justification ou excuse légitime, à des fins terroristes ou à certaines autres fins;
- l'article 83.03, qui interdit de fournir ou de rendre disponibles des biens ou des services dans l'intention de les voir utilisés pour une activité terroriste ou en sachant qu'ils seront utilisés à cette fin;
- l'article 83.04, qui interdit d'utiliser des biens pour une activité terroriste ou d'avoir des biens en sa possession en sachant qu'ils seront utilisés à cette fin;
- l'article 83.08, qui interdit d'effectuer sciemment une opération portant sur des biens qui appartiennent à un groupe terroriste ou qui sont à sa disposition, de conclure sciemment une opération relativement à ce type de biens ou d'en faciliter sciemment la conclusion et de fournir sciemment des services financiers ou connexes liés à ces biens;
- l'article 83.18, qui interdit de participer ou de contribuer sciemment à une activité d'un groupe terroriste;
- l'article 83.19, qui interdit de faciliter sciemment une activité terroriste;

- l'article 83.21, qui interdit de charger sciemment une personne de se livrer à une activité au profit ou sous la direction d'un groupe terroriste ou en association avec lui;
- l'article 83.22, qui interdit de charger sciemment une personne de se livrer à une activité terroriste.

La *Loi antiterroriste* a également intégré au *Code criminel* des exigences en matière de communication, qui s'accompagnent de sanctions. Par exemple, en vertu de l'article 83.1, toute personne au Canada ou tout Canadien à l'étranger est tenu de communiquer au commissaire de la Gendarmerie royale du Canada et au directeur du SCRS l'existence de biens en sa possession ou à sa disposition qui, à sa connaissance, appartiennent à un groupe terroriste ou sont à sa disposition, directement ou non. Il lui incombe aussi de communiquer tout renseignement portant sur une opération, réelle ou projetée, mettant en cause ces biens. Quiconque contrevient à ces dispositions commet une infraction aux termes de l'article 83.12 du *Code criminel*. Enfin, la *Loi* a établi des dispositions sur le blocage et la confiscation des biens liés au terrorisme.

### **Est-il nécessaire de prévoir des moyens de défense fondés sur la diligence raisonnable?**

Plusieurs témoins qui ont comparu devant le Comité étaient d'avis que certaines des infractions visant à prévenir ou à combattre le financement du terrorisme avaient une portée trop vaste et que leur libellé était parfois vague ou imprécis. Ils ont donné comme exemple l'article 83.19 du *Code criminel*. Cet article interdit de faciliter sciemment une activité terroriste, mais dispose ensuite qu'il n'est pas nécessaire, pour faciliter une activité terroriste, que l'intéressé sache

« La portée et l'ampleur des parties [de la Loi] traitant de l'aide aux activités terroristes me préoccupent. On doit [s'interroger quant au degré de connexité] entre l'activité d'une personne et de toute activité terroriste ultérieure qui pourrait ou non être commise. [Plus le lien est distant], plus il est difficile de justifier l'atteinte aux droits des individus. »  
(Jamie Cameron, Osgoode Hall Law School)

« Le paragraphe 83.19(2) nuance sensiblement l'exigence en matière de faute selon quoi un accusé doit sciemment faciliter une activité terroriste, et précise qu'il n'est pas nécessaire " qu'une activité terroriste en particulier ait été envisagée au moment où elle est facilitée ". »  
(Kent Roach, Université de Toronto)

qu'il se trouve à faciliter une activité terroriste en particulier, ni qu'une telle activité ait été envisagée au moment où elle a été facilitée, ni encore qu'elle ait été effectivement mise à exécution.

Plusieurs témoins craignaient que des personnes puissent d'être accusées, en vertu de l'article 83.19, d'avoir posé des gestes qui facilitent involontairement une activité terroriste. Ils ont indiqué que le système international de transfert de fonds connu sous le nom d'« hawala »

« La Croix-Rouge canadienne s'inquiète également du fait que ses activités humanitaires au profit des personnes vulnérables habitant dans des zones qui connaissent ou qui ont connu des conflits, et dans lesquelles opèrent des groupes terroristes ou des entités inscrites, pourraient être jugées contraires aux dispositions du Code criminel. »

(Société canadienne de la Croix-Rouge)

risquerait d'être ciblé. Cela pose problème parce que dans certaines régions du monde où les gens vivent loin des banques, ou celles où il n'existe pas de système bancaire sûr, l'hawala est le seul système de transfert de fonds fiable qu'une personne puisse utiliser au Canada pour transférer de l'argent aux membres de sa famille situés à l'étranger<sup>26</sup>. Les témoins ont également signalé que des organismes de bienfaisance risqueraient d'être accusés de facilitation ou autres infractions de financement du terrorisme pour avoir fourni de l'aide lors de catastrophes comme le tsunami survenu en décembre 2004, ou pour avoir fait de simples dons à des organismes humanitaires appelés à intervenir dans un grand nombre de pays et de situations, comme la Croix-Rouge. En effet, selon certains témoins, les organismes de bienfaisance qui œuvrent dans certains pays risquent de voir l'aide humanitaire détournée par des groupes terroristes en raison de l'emprise qu'ils exercent sur certains territoires.

Aucun organisme de bienfaisance n'a jusqu'à maintenant été accusé de financement du terrorisme par suite de l'aide offerte aux victimes du tsunami ou d'autres

---

<sup>26</sup> Voir Kalyani Mushani, *Systèmes bancaires internationaux « officieux » dans la région du grand Toronto*, document produit pour la Commission du droit du Canada et le Nathanson Centre for the Study of Organized Crime and Corruption de l'Université York, mars 2005. Voir aussi R. Cheran et Sharryn Aiken, *L'incidence des réseaux bancaires informels internationaux sur le Canada – Étude de cas sur les réseaux transnationaux tamouls de transfert de fonds (undival) entre le Canada et le Sri Lanka*, document produit pour la Commission du droit du Canada et le Nathanson Centre for the Study of Organized Crime and Corruption de l'Université York, printemps 2005.



catastrophes<sup>27</sup> et aucune accusation de cette nature n'a été portée, à notre connaissance, relativement à des transferts de fonds utilisant le système hawala. Certains témoins ont tout de même recommandé de limiter le champ d'application des infractions en matière de financement du terrorisme en restreignant la définition d'« activité terroriste » figurant au

« Il importe de prendre conscience que ceux qui donnent à des œuvres caritatives qui détournent les fonds à des fins terroristes, entre autres, peuvent être les victimes d'un régime de réglementation au Canada qui n'assume pas ses obligations à leur égard plutôt que d'être les méchants vilains qui financent le terrorisme, le facilitent ou y contribuent. [...] Le comité devrait revoir les exigences du *mens rea* en tenant compte de cette possibilité. »

(Blake Bromley, à titre personnel)

paragraphe 83.01(1) du *Code criminel*. D'autres ont recommandé de créer des moyens de défense fondés sur la diligence raisonnable pour ces infractions.

Pour leur part, le ministre de la Sécurité publique et le ministre de la Justice et procureur général ont indiqué que les dispositions de la *Loi antiterroriste* sur le financement du terrorisme ont été adoptées pour permettre au Canada d'honorer ses engagements auprès du Groupe d'action financière (GAFI), une entité intergouvernementale, et ses engagements qui découlent de la *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme* et de la résolution 1373 du Conseil de sécurité de l'ONU<sup>28</sup>.

Les ministres ont affirmé que les préoccupations concernant le risque que des accusations puissent être déposées contre des individus au motif qu'ils ont aidé un groupe

---

<sup>27</sup> Il convient de signaler qu'au moment du tsunami, qui a eu un effet dévastateur pour le Sri Lanka et plusieurs autres pays, les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (TLET), établis au Sri Lanka, ne figuraient pas sur la liste des entités terroristes du *Code criminel* et n'étaient pas en conséquence automatiquement considérés comme un groupe terroriste pour les fins des infractions de financement du terrorisme prévues par le *Code criminel*. Les TLET ont été ajoutés à la liste des entités terroristes du *Code criminel* le 8 avril 2006.

<sup>28</sup> La résolution 1373 du Conseil de sécurité de l'ONU demande aux États de prohiber la fourniture ou la collecte délibérée par leurs nationaux ou sur leur territoire de fonds que l'on prévoit d'utiliser ou dont on sait qu'ils seront utilisés pour perpétrer des actes de terrorisme. Elle demande également aux États d'interdire à toute personne ou entité de mettre, de manière directe ou indirecte, des fonds, des avoirs financiers ou des ressources économiques ou des services financiers ou autres services connexes à la disposition de personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent, ou d'entités appartenant à ces personnes ou qu'elles contrôlent, directement ou indirectement, ou de personnes et entités agissant au nom ou sur instruction de ces personnes.

terroriste ou favorisé une activité terroriste par inadvertance ou involontairement n'ont aucun fondement, puisque toutes les infractions en matière de financement contiennent des mots tels que « délibérément », « dans l'intention de » ou « sciemment », et constituent de véritables infractions criminelles ou de *mens rea* complète. La Couronne est alors tenue de prouver la culpabilité ou l'intention coupable des accusés avant de pouvoir les reconnaître coupables de ces infractions. Il y a donc peu de risque d'être condamné pour avoir soutenu involontairement ou par inadvertance une activité ou un groupe terroriste. En outre, les ministres ont déclaré que, puisque ces infractions sont des infractions criminelles véritables, il n'est pas nécessaire de prévoir des moyens de défense fondés sur la diligence raisonnable, qui permettraient à un accusé d'éviter un verdict de culpabilité en prouvant qu'il a pris toutes les mesures raisonnables pour s'assurer qu'il ne soutenait pas un groupe ou une activité terroriste. Ils estiment que ces moyens de défense seraient contre-indiqués et inutiles, car on ne peut être déclaré coupable de ce type d'infraction que si la Couronne est en mesure de prouver une intention subjective.

Le Comité prend note du fait que, dans la récente affaire *Khawaja*, la Cour supérieure de justice de l'Ontario a été appelée à déterminer si la *mens rea* ou l'intention requise pour la perpétration des infractions prévues aux articles 83.18, 83.19 et 83.21 du *Code criminel* avait été diluée par un libellé restrictif au point de rendre ces infractions fondamentalement injustes, en violation des droits à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne garantis par l'article 7 de la *Charte*. La Cour a conclu que les infractions en cause nécessitaient une intention subjective suffisante de la part de l'accusé pour résister à un examen fondé sur la *Charte*<sup>29</sup>.

Le Comité est d'avis que l'objectif consistant à préserver la sécurité nationale et à empêcher que les terroristes disposent de fonds et de ressources doit prendre en compte le risque qu'une personne soit accusée d'une infraction au *Code criminel* pour avoir transmis des fonds à des membres de sa famille ou pour avoir fait un don de bienfaisance, si ces sommes finissent d'une façon ou d'une autre entre les mains d'un groupe terroriste.

---

<sup>29</sup> Voir *R. v. Khawaja*, *supra*, par. 28 à 42.

Comme à l'égard de bien d'autres aspects de la *Loi antiterroriste*, une approche équilibrée s'impose. Cependant, le Comité trouve rassurant qu'à ce jour, aucune organisation caritative ni aucune personne ayant transféré des fonds par le système hawala n'ait été accusée d'infractions relatives au financement du terrorisme. Cela montre que la police et les poursuivants ont fait preuve de jugement et de prudence. Le Comité accepte aussi l'explication donnée par les ministres selon laquelle la norme exigée quant au niveau d'intention requis pour que des personnes ou des organisations soient reconnues coupables de telles infractions est élevée. Nous croyons donc qu'il est inutile de prévoir expressément dans le *Code criminel* des moyens de défense fondés sur la diligence raisonnable pour ces infractions. Toutefois, le Comité estime également que tout tribunal appelé à interpréter ces infractions devrait interpréter le niveau d'intention requis conformément aux déclarations des ministres. Autrement dit, si une personne peut démontrer qu'elle a pris toutes les mesures raisonnables pour s'assurer que l'argent dont elle a fait don ou qu'elle a transféré n'a pas servi à des groupes terroristes ou soutenu des activités terroristes, elle ne devrait pas être déclarée coupable.

### **Doit-on prévoir des exemptions spéciales pour protéger le droit à un avocat?**

Il est un principe fondamental de notre système juridique selon lequel toute personne accusée d'une infraction a le droit à l'assistance d'un avocat<sup>30</sup>. Le droit à un avocat permet de s'assurer que les personnes accusées de crimes bénéficient d'une défense pleine et entière. Par conséquent, certains témoins qui ont comparu devant le Comité se sont dits

« L'article 83.1 oblige toute personne à divulguer l'existence d'un bien ou de l'information sur une transaction ou une transaction proposée concernant certains biens. Ce qui inquiète, c'est que cette disposition pourrait très bien porter sur un avocat qui, pendant qu'il offre des services juridiques, reçoit de l'information d'une personne dans la prestation de ses services et que cette information est privilégiée. »

(Greg. P. DelBigio, Association du Barreau canadien)

préoccupés par l'effet négatif que certaines infractions de financement du terrorisme, et plus particulièrement celles visées par les articles 83.03 (fournir des biens ou services à

---

<sup>30</sup> Le droit d'avoir recours à l'assistance d'un avocat est garanti par l'alinéa 10b) de la *Charte*.

des fins terroristes ou autres) et 83.18 (participation ou contribution à une activité d'un groupe terroriste) ainsi que les exigences de communication de l'article 83.1, pourraient avoir sur la prestation de services juridiques. Ils prétendaient que les nouvelles infractions et les exigences de

« En vertu de l'article 83.03, il est illégal d'offrir des services financiers ou des services connexes en sachant que ces services seront utilisés par un groupe terroriste ou que celui-ci en bénéficiera. Mais les " services connexes " ne sont pas définis. Cela pourrait donc inclure les services juridiques. ».

(George D. Hunter, Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada)

communication, étant donné leur libellé général, risquaient de nuire grandement à la relation de confiance entre l'avocat et son client en empêchant les membres de groupes terroristes ou les personnes accusées d'activités terroristes de retenir les services de l'avocat de leur choix, de payer pour ces services et d'être assurés du respect du secret professionnel dans leurs relations avec l'avocat. Certains témoins ont donc recommandé de créer des exemptions spéciales pour soustraire les avocats dont les services ont été retenus à l'obligation de communication prévue à l'article 83.1 et pour les empêcher d'être déclarés coupables aux termes des articles 83.03 et 83.18.

Les ministres ont répondu à cela que des avocats pourraient en théorie être reconnus coupables, aux termes de l'article 83.03, d'avoir mis à disposition, ou fourni des biens ou des services financiers ou encore des services connexes pour les fins d'activités terroristes, en constituant une fiducie ou un autre instrument du même genre au profit d'un groupe terroriste. Toutefois, pour qu'il y ait déclaration de culpabilité, la Couronne devrait prouver que l'avocat savait que les biens ou services allaient servir à la poursuite d'une activité terroriste ou qu'il les a mis à disposition ou fournis à cette fin. Ils ont également affirmé qu'un avocat ne pourrait en aucun cas être déclaré coupable, en vertu de l'article 83.03 ou 83.18, pour avoir conseillé un accusé pour sa défense, puisque cela ne serait pas considéré comme un service connexe ni comme le fait de participer ou de contribuer sciemment aux activités d'un groupe terroriste. Quant à l'exigence de l'article 83.1 en matière de communication de renseignements, les ministres étaient d'avis que l'obligation de déclarer l'existence de biens ou de communiquer tout renseignement portant sur une opération mettant en cause des biens liés au terrorisme

n'entre pas en conflit avec le champ d'application du secret professionnel de l'avocat. Selon eux, ce privilège s'applique uniquement aux communications entre l'avocat et son client et aux conseils juridiques fournis au client.

Le Comité a conclu qu'il n'est pas nécessaire de prévoir d'exemptions spéciales pour les avocats qui représentent des personnes accusées d'infractions de terrorisme ou qui leur fournissent des services juridiques. Le secret professionnel ne semble pas mis en péril par l'article 83.1 du *Code criminel*, et la Couronne sera tenue de faire la preuve de l'intention subjective de l'avocat avant de pouvoir déclarer celui-ci coupable d'une infraction prévue à l'article 83.03 ou 83.18.

### ***La Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes***

En ce qui concerne les obligations de déclaration introduites par la LRPCFAT et le rôle du CANAFE en matière d'enquêtes sur des opérations douteuses pouvant être liées au terrorisme, le Comité note que le système semble bien fonctionner. Dans son rapport annuel pour 2005-2006, le CANAFE indique qu'il a communiqué 168 cas aux organismes d'application de la loi ou au SCRS au cours de l'année écoulée et que la valeur des opérations déclarées totalisait cinq milliards de dollars, par rapport à 142 cas totalisant un peu plus de deux milliards de dollars en 2004-2005<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Voir Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, [Rapport annuel de CANAFE 2006](#), Ottawa, 25 août 2006.

Le Comité constate aussi que le Parlement a adopté la *Loi modifiant la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, la Loi de l'impôt sur le revenu et une autre loi en conséquence* (le projet de loi C-25) au cours du mois de décembre 2006. Cette loi améliore l'échange de renseignements entre le CANAFE, les services d'application de la loi et les autres organismes tant au Canada qu'à l'étranger; elle établit un régime d'enregistrement pour les entreprises

« L'article 11 de la loi exclut spécifiquement des exigences de déclaration le secret professionnel du conseiller juridique. [...] Je préférerais qu'il y ait certaines exigences de déclaration pour les avocats parce que les renseignements que nous obtenons actuellement ne viennent pas d'eux; ils nous sont fournis à leur sujet par d'autres institutions financières [...] De façon plus générale, en autorisant les avocats à ne pas faire de déclarations, nous les exposons en quelque sorte à se faire rechercher ou cibler par des individus peu recommandables pour qu'ils effectuent des opérations qui devraient être déclarées si elles passaient par d'autres institutions. Du point de vue de CANAFE, ce n'est pas souhaitable. »

(Horst Intscher, CANAFE)

de transfert de fonds comme les hawalas (entreprises qui avaient déjà des obligations en matière de déclaration en vertu de la LRPCFAT); elle permet au CANAFE de divulguer davantage de renseignements dans ses communications; elle crée un régime de pénalités administratives et financières, et traite des exigences de déclaration pour les conseillers juridiques<sup>32</sup>. Le gouvernement devrait poursuivre son dialogue avec le milieu juridique au sujet des exigences de déclaration<sup>33</sup> et collaborer avec les entreprises de transfert de fonds telles que les hawalas pour veiller à ce que les entreprises qui transfèrent des capitaux au niveau international comprennent leurs obligations en matière de déclaration et d'enregistrement.

---

<sup>32</sup> Voir Finances Canada, [Document d'information sur les modifications à la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes](#), Ottawa, 25 août 2006.

<sup>33</sup> Le Comité prend note de la recommandation faite par le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce à cet égard. Voir Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, recommandation 5, [Comment endiguer l'hémorragie de l'argent illicite : Une priorité pour le Canada](#), Ottawa, octobre 2006, p. 16.

## **REFUS OU RETRAIT DU STATUT D'ORGANISME DE BIENFAISANCE AUX TERMES DE LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU**

Les articles 113 et 125 de la *Loi antiterroriste* édictent la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* (LEOBRS), laquelle prévoit une procédure permettant de refuser le statut d'organisme de bienfaisance enregistré prévu par la *Loi de l'impôt sur le revenu* à un organisme qui demande un tel statut ou de le retirer à un organisme de bienfaisance enregistré en vertu de cette loi. Il faut pour cela que le ministre de la Sécurité publique et le ministre du Revenu national délivrent un certificat, attestant sur la foi de renseignements, qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'un demandeur ou un organisme de bienfaisance enregistré a mis, met ou mettra, directement ou indirectement, des ressources à la disposition d'une entité terroriste ou au soutien d'activités terroristes suivant la définition qui en est donnée dans le *Code criminel*. Une fois le certificat signé, la question est automatiquement renvoyée à la Cour fédérale pour examen. Le certificat doit être confirmé par la Cour fédérale pour que le statut d'organisme de bienfaisance soit refusé au demandeur ou qu'il soit retiré à l'organisme qui possédait déjà un tel statut.

Les règles de preuve prévues dans la LEOBRS, qui sont similaires à celles prévues dans le *Code criminel* au sujet de l'inscription des entités terroristes, ne permettent pas à un demandeur ou à un organisme de bienfaisance enregistré de prendre connaissance des renseignements confidentiels sur lesquels repose le certificat. Certains témoins ont évoqué le fait que les organismes de bienfaisance et leur avocat n'ont pas automatiquement le droit d'assister à l'audience de révision judiciaire et pourraient ne recevoir du juge qu'un résumé des éléments de preuve. Nous pensons avoir répondu adéquatement à ces préoccupations dans notre recommandation sur la nomination

« En vertu de ces dispositions, les organismes canadiens de bienfaisance qui font un travail précieux dans des régions du globe déchirées par de graves conflits peuvent facilement perdre leur statut d'organisme de bienfaisance sur des oui-dire ou des allégations sans fondement en provenance de gouvernements ou d'organismes étrangers hostiles à leurs buts, leur confession religieuse, voire à leurs positions non partisans. [En contravention] à l'application régulière de la loi, l'organisme de bienfaisance est empêché d'éprouver la qualité ou la crédibilité des renseignements présentés contre lui, et souvent ne saura même pas quelles sources ou quels renseignements sont utilisés contre lui. »

(Association canadienne des professeures et professeurs d'université)

d'un intervenant spécial.

Les autres questions soulevées par les témoins au sujet de la LEOBRS peuvent être divisées entre celles qui portent sur d'autres questions de procédure et celles qui visent les effets que la *Loi* a eus ou pourrait avoir sur les dons de charité ou le bénévolat. Sur le plan de la procédure, certains témoins se sont inquiétés du fait que, comme dans le cas de l'inscription sur la liste des entités terroristes, les organismes de bienfaisance ne

« En vertu de la Loi antiterroriste, il incombe à la personne qui fait un don de charité d'être absolument sûre que ces fonds ne seront pas utilisés à des fins terroristes. [...] Nous recommandons que par souci d'équité, [l'Agence de revenu du Canada] communique ses réserves à une œuvre de charité avant de lui refuser ou de lui retirer son statut d'organisme de bienfaisance et lui fournisse une possibilité raisonnable de faire appel ou de justifier son travail. »

(Anu Bose, Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada)

puissent pas contester l'émission d'un certificat à leur encontre avant que le certificat en question ne soit signé par les ministres. Leurs préoccupations sont d'autant plus vives qu'on ne peut pas faire appel de la décision de la Cour fédérale, concernant l'examen du certificat. Le Comité estime que la recommandation formulée plus haut au sujet de la nomination d'un intervenant spécial pour représenter les intérêts des organisations concernées devrait atténuer ces préoccupations en matière de procédure. Un renforcement de l'équité procédurale à l'étape de l'examen judiciaire permettra aux organismes de bienfaisance enregistrés et aux demandeurs du statut d'organisme de bienfaisance d'être davantage en mesure de contester le certificat en général, ce qui devrait compenser l'impossibilité de faire appel de la décision de la Cour fédérale et le fait qu'il ne soit possible de contester la décision d'un ministre de délivrer un certificat qu'*a posteriori*. Puisque les conséquences de la LEOBRS sont surtout d'ordre financier et que les organisations visées n'ont pas à craindre de sanctions pénales, nous croyons que la nomination d'un intervenant spécial est une mesure de protection suffisante dans une telle situation.



Quant aux effets éventuels de la *Loi* sur les dons de charité et le bénévolat, certains ont déclaré que l'effet combiné de la *Loi* et des nouvelles infractions relatives au financement d'activités terroristes intégrées au *Code criminel* par la *Loi antiterroriste* ont eu un effet négatif sur les dons et le bénévolat. Les donateurs hésiteraient à faire un don à un organisme de bienfaisance par crainte d'être accusés de financer des activités terroristes et les organismes de bienfaisance redouteraient de perdre leur statut dans l'hypothèse où ils offriraient par inadvertance de l'aide qui bénéficierait en bout de ligne à des organisations terroristes. Des témoins ont donc proposé de prévoir dans la LEOBRS un moyen de défense fondé sur la diligence raisonnable, ou encore un moyen de défense fondé sur des considérations humanitaires, pour les organismes de bienfaisance enregistrés ou ceux qui demandent le statut d'organisme de bienfaisance.

« Nous craignons que, même en offrant de l'aide en fonction des principes fondamentaux de la Croix-Rouge, en particulier le principe d'impartialité, nous pourrions être jugés en infraction à la Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance et nous faire retirer notre statut, ce qui risquerait de compromettre grandement la poursuite de nos opérations humanitaires. »

(David Pratt, Société canadienne de la Croix-Rouge)

« Il faudrait qu'un organisme de bienfaisance enregistré puisse se fier au fait qu'il a déployé des efforts raisonnables, en fonction de sa taille et de ses ressources, en vue de se prémunir contre toute association, par mégarde ou inadvertance, avec des groupes ou des activités terroristes. »

(Peter Broder, Imagine Canada)

Pour leur part, le ministre de la Sécurité publique et le ministre de la Justice et procureur général ont affirmé que le pouvoir de délivrance d'un certificat aux termes de la LEOBRS n'avait pas encore été utilisé. Ils pensent aussi que les organismes de bienfaisance sont vulnérables par rapport aux terroristes et aux organisations terroristes, parce qu'ils peuvent s'en servir pour couvrir leurs activités et dissimuler le soutien qu'ils reçoivent. L'inclusion d'une défense de diligence raisonnable ou d'une défense fondée sur des considérations humanitaires pourrait donc en faire des cibles plus attrayantes encore pour les terroristes. Enfin, les deux ministres sont d'avis que le Canada aurait du mal à remplir ses obligations en matière de répression du financement des activités terroristes si l'on plaçait certains types d'aide ou d'organismes d'aide hors du champ

d'application de la LEOBRS et des mesures de contrôle qu'elle contient, par l'introduction d'une défense de diligence raisonnable ou d'une défense fondée sur des considérations humanitaires.

Le Comité trouve rassurant de constater que le pouvoir de délivrance d'un certificat aux termes de la LEOBRS n'a pas encore été utilisé. C'est un signe que le gouvernement fait preuve de retenue. Nous acceptons en outre l'avis des Ministres selon lequel l'ajout d'une défense de diligence raisonnable ou d'une défense fondée sur des considérations humanitaires dans la LEOBRS pourrait avoir comme effet indésirable de rendre les organismes de bienfaisance plus vulnérables aux terroristes qui voudraient s'en servir comme façade. Le Comité est aussi convaincu que la nomination d'un intervenant spécial, en permettant de résoudre les problèmes inhérents au processus d'examen judiciaire, contribuera à apaiser les inquiétudes exprimées par les témoins au sujet de l'effet négatif de la LEOBRS sur les dons ou les œuvres de bienfaisance. L'intervenant spécial questionnerait le contenu des rapports de sécurité et de renseignement portant sur les organismes de bienfaisance et aiderait ceux-ci à se défendre contre des allégations les accusant d'avoir mis, de mettre ou de vouloir mettre des ressources à la disposition de groupes terroristes ou de soutenir des activités terroristes. Le recours à un intervenant spécial au cours de l'examen judiciaire rendrait plus équilibré, et donc plus équitable, le traitement des organismes de bienfaisance aux termes de la LEOBRS. Cela dit, le Comité recommande vivement au gouvernement d'utiliser avec circonspection son pouvoir de refuser ou de retirer le statut d'organisme de bienfaisance que lui confère la LEOBRS, de manière à éviter de pénaliser ces organismes pour des activités caritatives légitimes qui pourraient à l'occasion profiter indirectement à des organisations ou des groupes terroristes.

## **NON-DIVULGATION DE RENSEIGNEMENTS EN VERTU DE LA LOI SUR LA PREUVE AU CANADA**

L'article 43 de la *Loi antiterroriste* a apporté d'importantes modifications à la *Loi sur la preuve au Canada* (LPC). Il est désormais plus facile pour le gouvernement d'empêcher la divulgation de certains renseignements devant un tribunal ou au cours d'une autre procédure, au motif que la communication de ces renseignements porterait atteinte aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationales. Le procureur général du Canada peut aussi délivrer un certificat interdisant la divulgation de renseignements pour protéger des renseignements obtenus à titre confidentiel d'une entité étrangère ou au sujet d'une telle entité ou dans le but de protéger la défense ou la sécurité nationales. Ce type de certificat, qui doit être publié dans la *Gazette du Canada*, expire après un délai de 15 ans, mais peut être renouvelé.

Nous avons déjà traité de la nécessité de nommer un intervenant spécial chargé de représenter les intérêts des personnes auxquelles on refuse l'accès à des renseignements confidentiels, lors de l'étude de leur demande de communication de renseignements, et lors de l'examen du certificat du procureur général prohibant la divulgation de certains renseignements. Le Comité pense que la nomination d'un intervenant spécial dans ces circonstances, comme dans d'autres situations, aidera les personnes qui se voient refuser l'accès à certains renseignements à mieux se défendre devant les tribunaux et à connaître et comprendre la nature des poursuites intentées contre elles. Nous aborderons dans cette partie du rapport certaines autres questions soulevées par les témoins qui ont comparu devant nous au sujet des dispositions de la LPC.

## Références aux « relations internationales »

« Renseignements sensibles » s’entend des renseignements, en provenance du Canada ou de l’étranger, qui concernent les affaires internationales ou la défense ou la sécurité nationales, qui se trouvent en la possession du gouvernement du Canada et qui sont du type des renseignements à l’égard desquels celui-ci prend des mesures de protection. [LPC, article 38]

« Renseignements potentiellement préjudiciables » s’entend des renseignements qui, s’ils sont divulgués, sont susceptibles de porter préjudice aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales. [LPC, article 38]

Certains témoins considèrent que les définitions des termes « renseignements potentiellement préjudiciables » et « renseignements sensibles » énoncées à l’article 38 de la LPC sont trop vastes et confèrent au gouvernement une trop grande latitude quant à l’information qu’il peut refuser de divulguer. On y mentionne en particulier de manière assez vague les renseignements susceptibles de porter atteinte aux

« relations internationales » ou qui concernent simplement les « affaires internationales ». D’après certaines personnes, si l’objectif est de protéger les renseignements communiqués à titre confidentiel par une entité ou par un gouvernement étranger, cela devait être clairement indiqué. D’autres sont allées jusqu’à réclamer la suppression pure et simple de la mention des « relations internationales », arguant que seuls les renseignements provenant d’une entité étrangère dont

« La définition de “renseignements sensibles” est tellement générale qu’une bonne partie des renseignements détenus par le ministère des Affaires étrangères, par exemple, fera l’objet d’un privilège car la plupart d’entre eux, sinon tous, ont trait aux relations internationales et le gouvernement voudra sans doute les protéger. »

(British Columbia Civil Liberties Association)

« La mention des “relations internationales” devrait être retirée des dispositions de l’article 38 de la Loi sur la preuve au Canada. »

(Confédération des syndicats canadiens)

la divulgation risque de porter préjudice à la défense ou la sécurité nationales devraient être protégés et que ces deux motifs de non-divulgaration se trouvent déjà dans les définitions.

Quoique la notion de préjudice aux relations internationales existait déjà dans la LPC avant que la *Loi antiterroriste* n’y apporte des modifications, le Comité estime cependant que cette *Loi* nécessite une clarification législative. En effet, on peut

« L’expression “relations internationales”, par exemple, est suffisamment générale pour englober des manifestations sportives, des festivals artistiques et des transactions commerciales. »

(Association canadienne des libertés civiles)

facilement imaginer des cas où la divulgation de certains renseignements pourrait nuire aux relations internationales, mais sans que cela ne justifie nécessairement le niveau de confidentialité requis en matière de défense nationale ou de sécurité nationale. On peut penser par exemple à un incident diplomatique mineur avec un autre pays, à une situation qui constitue une source d’embarras pour le Canada dans ses rapports avec un autre gouvernement, ou encore à une difficulté rencontrée lors de négociations internationales en matière de commerce ou de tout autre domaine sans rapport avec la défense ou la sécurité. Étant donné que ni l’article 38 de la LPC (qui définit les renseignements sensibles et les renseignements potentiellement préjudiciables), ni l’article 38.06 (qui accorde au juge le pouvoir de ne pas autoriser la divulgation de renseignements qui porteraient préjudice aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales) ne précisent quelle doit être la nature ou la gravité du préjudice pour justifier la confidentialité des renseignements, le Comité croit qu’il pourrait arriver que le gouvernement refuse de communiquer certains renseignements sans raison valable. En précisant davantage ce qui constitue une information dont la divulgation risque de porter préjudice aux relations internationales, on aidera le juge à déterminer s’il est opportun d’en refuser la divulgation.

## RECOMMANDATION N° 12

Que les définitions de « renseignements potentiellement préjudiciables » et de « renseignements sensibles » énoncées à l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*, ainsi que les motifs pour lesquels un juge peut décider de ne pas autoriser la divulgation de ces renseignements aux termes de l'article 38.06, soient modifiés de manière à préciser la façon dont la divulgation de certains renseignements doit porter préjudice aux relations internationales, ou la mesure dans laquelle les renseignements doivent concerner les relations internationales, par exemple en limitant le pouvoir de refuser la divulgation de renseignements aux seules situations où l'on risquerait de porter atteinte à la confidentialité de renseignements fournis par un autre pays.

### Examen d'un certificat du procureur général interdisant la divulgation de renseignements

« Si le juge estime qu'une partie des renseignements visés par le certificat ne porte pas sur des renseignements obtenus à titre confidentiel d'une entité étrangère [...] ou qui concernent une telle entité ni sur la défense ou la sécurité nationales, il modifie celui-ci en conséquence par ordonnance. » [LPC, paragraphe 38.131(8)]

En ce qui concerne les certificats du procureur général interdisant la divulgation de renseignements, de nombreux témoins ont remis en cause le caractère adéquat des critères selon lesquels la question doit être examinée par le juge de la Cour d'appel fédérale. Pour qu'un certificat soit annulé ou modifié aux termes de l'article 38.131 de la LPC, le requérant doit montrer que les renseignements en question ne portent pas sur des renseignements obtenus à titre confidentiel d'une entité étrangère, ni sur des questions intéressant la défense ou la sécurité nationales. Certains

« La norme liée à "portent sur" constitue un seuil très bas et risque d'entraîner des décisions qui ne sont pas entièrement conformes aux normes internationales relatives aux droits de la personne. »

(Amnistie internationale)

« Nous voudrions plutôt que le juge doive répondre à la question suivante : La divulgation de ces renseignements serait-elle préjudiciable à la sécurité nationale? Il s'agit d'un critère différent. »

(Alan Leadbeater, Commissariat à l'information du Canada)

témoins ont fait valoir que cette formulation couvrait un terrain trop étendu. D'autres sont d'avis que seuls les renseignements dont la divulgation serait vraiment préjudiciable à la

défense ou la sécurité nationales devraient être visés par un certificat du procureur général.

Comme les certificats du procureur général sont censés permettre au gouvernement d'empêcher la divulgation de renseignements même après que leur divulgation a été autorisée, le Comité

« Les documents qui n'ont qu'un simple "rapport" avec une entité étrangère semblent tellement nombreux qu'ils peuvent entraîner l'exclusion de renseignements sur la foi de rien de plus que de vagues commérages sur un autre pays que le Canada. »

(Association canadienne des libertés civiles)

admet que les motifs invoqués pour justifier le certificat doivent être un peu plus larges que les raisons invoquées pour justifier la non-divulgation au départ. Le fait d'exiger que la divulgation des renseignements soit préjudiciable à la défense ou à la sécurité nationales ferait parfois (mais pas toujours) double emploi avec des conditions déjà établies par un tribunal, aux termes de l'article 38.06. Il reste qu'un certificat du procureur général devrait, selon nous, viser des renseignements qui ont une incidence plus que minime sur les intérêts du gouvernement. Nous notons en outre qu'un certificat peut être délivré et confirmé pour protéger des renseignements qui « concernent » une entité étrangère. Toutes sortes de renseignements très variés peuvent porter sur une entité étrangère.

Le Comité estime donc qu'il est nécessaire de modifier la LPC pour garantir qu'un certificat interdisant la divulgation de renseignements ne sera délivré que lorsque cela s'avère manifestement nécessaire pour protéger la défense ou la sécurité nationales ou un aspect particulier des relations du Canada avec des entités étrangères. Il faudrait d'abord modifier l'article 38.13 pour préciser ce que l'on entend par « renseignements [...] qui concernent une telle entité », lorsque le procureur général délivre un certificat pour cette raison. Ensuite, il faudrait modifier l'article 38.131 afin de préciser de quelle manière les renseignements doivent « concerner » des renseignements obtenus à titre confidentiel d'une entité étrangère, ou « concerner » la défense ou la sécurité nationales, afin que cet aspect du certificat soit confirmé par un juge de la Cour d'appel fédérale. Comme le pouvoir du procureur général du Canada de délivrance d'un certificat

interdisant la divulgation de renseignements est un pouvoir exceptionnel, le tribunal doit être en mesure de déterminer si ce pouvoir est exercé à bon escient. Même si aucun certificat n'a été délivré à ce jour, la *Loi* devrait comporter suffisamment de conditions et de garanties pour protéger les parties à une procédure administrative ou pénale.

### **RECOMMANDATION N° 13**

Que les articles 38.13 et 38.131 de la *Loi sur la preuve au Canada* soient modifiés afin de s'assurer qu'un certificat interdisant la divulgation de renseignements ne sera délivré que lorsque cela s'avère nécessaire pour protéger la défense ou la sécurité nationales ou un aspect particulier des relations du Canada avec des entités étrangères.

### **L'intérêt du public à ce que les renseignements soient divulgués**

Certains témoins ont aussi fait valoir qu'outre le fait qu'il ne peut confirmer un certificat du procureur général que lorsque les renseignements en question concernent de manière plus que minime certains intérêts nationaux, le juge de la Cour d'appel

« [La pondération par le juge] de l'intérêt public à la divulgation de renseignements et de l'intérêt en matière de sécurité nationale, rendue possible en vertu de l'article 38.06, devrait aussi être possible en vertu de l'article 38.131. »

(Jennifer Stoddart, commissaire à la protection de la vie privée du Canada)

fédérale chargé de l'examen d'un certificat aux termes de l'article 38.131 de la LPC devrait également se demander si les raisons d'intérêt public qui justifient que ces renseignements soient divulgués l'emportent sur les raisons d'intérêt public justifiant qu'ils ne le soient pas, de la même manière que lorsqu'il envisage de délivrer une ordonnance de divulgation aux termes de l'article 38.06. Le ministre de la Sécurité publique et le ministre de la Justice et procureur général ont tous deux répondu que les critères d'examen aux termes de l'article 38.131 sont satisfaisants parce

« Rien n'exige que le recours au droit de veto [au moyen d'un certificat du procureur général] soit dans l'intérêt du public. Il n'y a absolument aucun test, à part pour ce que le gouvernement souhaite garder secret. C'est un exemple qui devrait être particulièrement alarmant. »

(Maureen Webb, Association canadienne des professeures et des professeurs d'université)



qu'un certificat du procureur général ne peut être délivré qu'après qu'une ordonnance ou une décision a été rendue aux termes de la LPC ou de toute autre loi du Parlement autorisant la divulgation des renseignements. Cela laisse entendre qu'un certificat sera généralement délivré après qu'un juge concerné aura pris en compte l'intérêt public.

Toutefois, le Comité note qu'un certificat peut d'autre part être délivré après autorisation de la divulgation par décision administrative, par exemple aux termes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ou de la *Loi sur l'accès à l'information*, auquel cas la question de l'intérêt public n'aura pas encore été prise en compte par un juge. De toute façon, même si cela était le cas, l'examen d'un certificat du procureur général devrait néanmoins tenir compte de l'intérêt public de manière que les procédures qui concernent des particuliers et les affaires qui sont censées intéresser la sécurité nationale soient aussi transparentes que possible, tout en protégeant la sécurité du Canada. En confiant au tribunal le soin de soupeser deux intérêts concurrents, à savoir le droit du public à l'information et la confidentialité des renseignements intéressant la sécurité nationale, la population serait ainsi assurée de l'importance qui est accordée à l'un et l'autre de ces intérêts.

#### **RECOMMANDATION N° 14**

Que l'article 38.131 de la *Loi sur la preuve au Canada* soit modifié de telle manière que, en décidant si un certificat du procureur général interdisant la divulgation de renseignements devrait être modifié, annulé ou confirmé, le juge soit tenu de se demander si les raisons d'intérêt public qui justifient que ces renseignements soient divulgués l'emportent sur les raisons d'intérêt public justifiant leur non-divulgation.

#### **Possibilité d'appel**

Aux termes du paragraphe 38.131(11) de la LPC, la décision d'un juge de la Cour d'appel fédérale au sujet de la validité d'un certificat du procureur général

« [Nous devrions étudier] la possibilité de permettre [...] d'en appeler de la révision judiciaire du certificat [...] de l'article 38.13 [...] Cela favoriserait les mesures de contrôle et les contrepois en plus d'offrir la possibilité d'exprimer des avis minoritaires. »

(Jennifer Stoddart, commissaire à la protection de la vie privée du Canada)

interdisant la divulgation de renseignements ne peut faire l'objet d'aucune révision judiciaire et n'est pas susceptible d'appel. Le Comité estime que la possibilité de porter une telle décision en appel devrait exister au nom de l'équité procédurale, en particulier quand la décision a pour effet de refuser à une personne l'accès à des renseignements qui peuvent être utilisés contre elle. Le fait qu'une demande présentée devant la Cour d'appel fédérale fasse suite à une procédure judiciaire durant laquelle la divulgation a été autorisée ne justifie pas qu'un appel soit exclu, de la même manière qu'il est possible pour le procureur général de délivrer un certificat après une décision administrative de divulguer les renseignements, en l'absence d'intervention judiciaire préalable.

**RECOMMANDATION N° 15**

Que le paragraphe 38.131(11) de la *Loi sur la preuve au Canada* soit abrogé et qu'une ordonnance d'un juge de la Cour d'appel fédérale modifiant, annulant ou confirmant un certificat du procureur général interdisant la divulgation de renseignements soit susceptible d'appel devant trois juges de la Cour d'appel fédérale.

## **AUDIENCES D'INVESTIGATION ET ENGAGEMENTS ASSORTIS DE CONDITIONS (OU ARRESTATIONS À TITRE PRÉVENTIF)**

L'article 4 de la *Loi antiterroriste* introduit des dispositions qui autorisent les audiences d'investigation, qui constituent un nouveau type de recours pour la police et les tribunaux. En vertu du paragraphe 83.28 du *Code criminel*, un agent de la paix peut, après avoir obtenu le consentement préalable du procureur général, demander à un juge de rendre une ordonnance autorisant la recherche de renseignements. S'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une infraction de terrorisme a été ou sera commise, l'ordonnance peut obliger une personne à se présenter à une audience, à répondre aux questions qui lui sont posées, et à remettre toute chose qu'elle a en sa possession ou à sa disposition. Une personne qui se soustrait à la signification de l'ordonnance, qui est sur le point de s'esquiver ou qui ne se présente pas à l'interrogatoire peut faire l'objet d'un mandat d'arrestation en vertu du paragraphe 83.29.

Le paragraphe 83.3 du *Code criminel* est une autre disposition adoptée en 2001 à titre de mesure exceptionnelle de lutte contre le terrorisme. Il introduit l'engagement assorti de conditions et l'arrestation à titre préventif. Avec le consentement du procureur général, un agent de la paix peut déposer une dénonciation devant un juge de la cour provinciale s'il soupçonne qu'une activité terroriste sera mise à exécution et qu'un engagement assorti de conditions ou une arrestation est nécessaire pour la prévenir. Si l'agent de la paix estime que la mise sous garde immédiate est nécessaire, il peut, sans mandat, arrêter une personne avant le dépôt de la dénonciation ou avant que la personne ait pu comparaître.

Une personne mise sous garde doit être conduite devant un juge dans un délai de 24 heures ou aussitôt que possible après son arrestation. Le juge doit remettre la personne en liberté à moins que l'agent de la paix établisse que sa détention est nécessaire pour assurer sa comparution ultérieure ou pour garantir la sécurité publique. Lors de la comparution proprement dite, le juge peut ordonner que la personne contracte l'engagement de ne pas troubler l'ordre public, d'observer une bonne conduite pendant une période maximale de douze mois, et de se soumettre à d'autres conditions comme

celle de ne pas être en possession d'une arme. S'il est déterminé que la personne doit contracter un engagement, mais que la personne s'y soustraie ou refuse de le faire, le juge peut ordonner son emprisonnement pour une période maximale de douze mois.

Aucune audience d'investigation n'a encore été tenue, selon le rapport annuel que le procureur général du Canada est tenu

« Le CJC recommande que ces mesures soient renouvelées pour une nouvelle période de cinq ans. »

(Ed Morgan, Congrès juif canadien)

de déposer en vertu du paragraphe 83.31 du *Code criminel* et ceux qui ont été fournis par les procureurs généraux provinciaux. Bien que le gouvernement ait invoqué le paragraphe 83.28 pour obtenir une ordonnance obligeant un témoin potentiel à se présenter à une audience d'investigation dans le contexte du procès Air India, et bien que la Cour suprême du Canada ait reconnu la constitutionnalité de ce paragraphe en juin 2004, l'audience d'investigation n'a jamais eu lieu. De la même manière, il n'a été fait état d'aucun recours aux dispositions relatives aux engagements assortis de conditions et aux arrestations à titre préventif. Ces dispositions, de même que celles qui visent les audiences d'investigation, cesseront de s'appliquer à la fin du quinzième jour de séance du Parlement postérieur au 31 décembre 2006, à moins qu'elles ne soient prorogées par une résolution adoptée à la fois par la Chambre des communes et par le Sénat.

Les témoins qui ont comparu devant le Comité ont exprimé des opinions très différentes au sujet des audiences d'investigation et au sujet des engagements assortis de conditions et des arrestations à titre préventif. Certains ont dit que ces mesures constituent une sérieuse dérogation à notre tradition juridique. L'obligation de témoigner, par exemple, serait une violation du droit de garder le silence, et les pouvoirs d'arrestation à titre préventif seraient de portée trop vaste, car ils peuvent ne reposer que sur de simples soupçons. Des témoins ont dit craindre que ces pouvoirs exceptionnels s'insinuent pour de bon au sein du droit pénal et qu'on finisse par permettre qu'ils soient invoqués à des fins autres que la prévention des infractions de terrorisme. D'autres ont dit que de telles dispositions ne représentent rien de neuf dans un pays démocratique. Selon

eux, l'engagement assorti de conditions correspond à peu de choses près à un engagement de ne pas troubler l'ordre public, et les audiences d'investigation s'accompagnent de garanties procédurales permettant de garantir que les droits et libertés des personnes concernées seront respectés. La GRC a déclaré que ces outils demeurent utiles, puisqu'ils permettent de réagir de manière proactive aux menaces potentielles.

Dès lors qu'aucun recours à l'audience d'investigation ou à la procédure d'engagement assorti de conditions ou d'arrestation à titre préventif n'a été rapporté à ce jour, il est difficile pour le Comité de porter un jugement définitif quant à leur utilité. Pour certains témoins, le fait même que ces procédures n'aient jamais été utilisées prouve leur caractère inutile. En revanche, le ministre de la Justice et procureur général du Canada a déclaré, lorsqu'il a comparu devant le Comité, qu'il ne fallait préjuger de rien et que cet instrument de lutte contre le terrorisme pouvait fort bien se révéler utile par la suite, même s'il n'avait pas encore été utilisé. Les recommandations des témoins se répartissaient donc en deux groupes : celles qui sont favorables à la prorogation de ces dispositions et celles favorables à leur suppression.

Le Comité reconnaît qu'il est très difficile de trouver un juste équilibre entre la protection de la sécurité nationale et le respect des droits et libertés individuels dans le contexte de la lutte contre le

« Je crois que les audiences d'investigation et les arrestations à titre préventif peuvent être abrogées. Il n'a pas été démontré qu'il est nécessaire que le gouvernement exerce ces pouvoirs. »

(Jamie Cameron, Osgoode Hall Law School)

terrorisme. D'une part, les paragraphes 83.28, 83.29 et 83.3 du *Code criminel* ont pour but de protéger la population en prévenant la perpétration de crimes qui peuvent se révéler totalement horribles. Par contre, les audiences d'investigation portent atteinte aux libertés civiles en obligeant des personnes à témoigner avant qu'une poursuite criminelle ne soit intentée ou qu'un crime ne soit commis. Bien que les dispositions portant sur l'engagement assorti de conditions et l'arrestation à titre préventif soient comparables à d'autres dispositions du *Code criminel*, elles donnent à la police un plus vaste pouvoir

d'arrestation et au juge davantage de latitude pour prolonger la détention d'une personne ou lui imposer des restrictions.

Le Comité constate cependant que des protections ont été introduites dans la *Loi* afin de garantir dans une certaine mesure le caractère équitable de la procédure. Bien que les personnes qui comparaissent à l'audience d'investigation soient tenues de répondre aux questions et de produire les documents qui leur sont demandés, il est expressément prévu qu'elles ont le droit de retenir les services d'un avocat et de lui donner des instructions, qu'elles peuvent invoquer toute loi relative à la non-divulgence ou au privilège, et qu'elles sont protégées contre l'auto-incrimination dès lors qu'aucune de leurs réponses ni aucun des éléments qu'elles produisent ne pourront être utilisés contre elles dans le cadre de poursuites criminelles ultérieures, sauf en cas de parjure ou de témoignage contradictoire. Les dispositions relatives aux audiences d'investigation et aux engagements assortis de conditions ou arrestations à titre préventif exigent que la comparution devant un juge se fasse dans les meilleurs délais et laissent au gouvernement le fardeau de prouver que l'engagement ou la détention sont nécessaires pour des raisons de sécurité publique ou d'administration de la justice. Qui plus est, les pouvoirs exceptionnels qui découlent des articles 83.28, 83.29 et 83.3 du *Code criminel* ne peuvent être exercés qu'avec le consentement préalable du procureur général.

Dans le présent rapport, le Comité recommande plus loin que l'ensemble du fonctionnement de la *Loi antiterroriste* soit étudié et suivi de près par un comité parlementaire permanent ou, si une telle mesure se révèle impossible, qu'il soit soumis ultérieurement à un nouvel examen parlementaire approfondi. Nous croyons que les dispositions visant les audiences d'investigation et celles visant les engagements assortis de conditions et les arrestations à titre préventif devraient être prorogées pour une durée additionnelle de trois ans, et faire l'objet d'une autre évaluation par un ou des comité(s) parlementaire(s) avant qu'elles cessent d'avoir effet, afin de déterminer si une nouvelle prorogation est justifiée.

Par la même occasion, nous insistons pour dire que, dans le contexte des rapports annuels déposés en vertu du paragraphe 83.31 du *Code criminel*, le gouvernement doit

non seulement indiquer s'il a été fait appel à ces mesures exceptionnelles, mais aussi si ces mesures sont encore nécessaires et, dans l'affirmative, pour quelle raison. En particulier, si ces dispositions trouvent à s'appliquer

« À mon avis, le Parlement devrait insister dans la loi sur la présentation prompte d'un rapport annuel complet, exige que le gouvernement n'a pas toujours respectée jusqu'ici. »

(Wesley K. Wark, Université de Toronto)

dans le futur, le gouvernement fédéral devra expliquer pourquoi les mesures ordinaires du *Code criminel* ont été jugées insuffisantes. Inversement, si les dispositions continuent d'être inutilisées, nous demandons au gouvernement qu'il justifie leur maintien ou reconnaisse qu'elles n'ont plus de raison d'être. Certains des témoins qui ont comparu devant le Comité ont critiqué la portée

et la qualité des rapports du gouvernement sur le recours aux audiences d'investigation et à l'engagement assorti de conditions ou

« [I]l appartient au gouvernement de justifier ces pouvoirs car ils portent indiscutablement atteinte aux droits des individus. »

(Jamie Cameron, Osgoode Hall Law School)

arrestation à titre préventif, et demandent que ces rapports décrivent plus en détail le contexte et les circonstances de leur utilisation. Enfin, le Comité demande instamment à l'ensemble des procureurs généraux au Canada de déposer leurs rapports annuels en temps voulu, puisqu'il semble que certaines provinces ne soient pas à jour au niveau du dépôt des rapports annuels.

#### **RECOMMANDATION N° 16**

Que l'application des paragraphes 83.28, 83.29 et 83.3 du *Code criminel* relatifs aux audiences d'investigation et aux engagements assortis de conditions ou arrestations à titre préventif, soit prorogée jusqu'à la fin du quinzième jour de séance du Parlement postérieur au 31 décembre 2009, sous réserve d'une nouvelle prorogation, en vertu d'une résolution adoptée à cette fin par les deux chambres du Parlement.

#### **RECOMMANDATION N° 17**

Que le procureur général du Canada inclue, dans chacun des rapports annuels portant sur le recours aux audiences d'investigation et aux engagements assortis de conditions ou arrestations à titre préventif, une déclaration et une explication indiquant clairement si de telles dispositions sont toujours justifiées.

## **SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE ET INTERCEPTION DE COMMUNICATIONS PRIVÉES**

En plus d'introduire des dispositions visant à permettre les audiences d'investigation et l'engagement assorti de conditions ou l'arrestation à titre préventif, la *Loi antiterroriste* renforce le pouvoir de la police de procéder à la surveillance électronique d'une personne soupçonnée d'un acte de terrorisme, et celui des services de renseignement d'intercepter, à certaines fins, les communications privées des Canadiens.

### **La surveillance électronique selon le *Code criminel***

Les articles 6, 7 et 8 de la *Loi antiterroriste* modifient les dispositions du *Code criminel* portant sur la surveillance électronique. Plus précisément, les pouvoirs d'enquête introduits en 1997 pour faciliter le recours à la surveillance électronique dans la lutte contre le crime organisé ont été étendus, par la *Loi antiterroriste*, aux enquêtes portant sur des infractions de terrorisme. Les modifications comprennent notamment :

- l'élimination de la nécessité de prouver que la surveillance électronique constitue un dernier recours dans le cadre d'une enquête sur des actes de terrorisme, ce qui est une exception à la règle générale qui s'applique dans d'autres circonstances;
- le prolongement de la période de validité de l'autorisation d'interception des communications, qui passerait de soixante jours à un an lorsque les policiers enquêtent sur une infraction de terrorisme;
- l'exigence d'informer une personne du fait qu'elle a été la cible d'une surveillance pourrait être différée jusqu'à trois ans, par opposition au délai de 90 jours qui s'applique dans le cas des enquêtes sur d'autres activités criminelles.

Un juge d'une cour supérieure doit approuver le recours à la surveillance électronique.



Certains des témoins qui ont comparu devant le Comité estiment qu'en facilitant aux policiers le recours à la surveillance électronique lorsqu'ils enquêtent sur des infractions de terrorisme, le gouvernement facilite l'exercice d'un pouvoir d'intrusion dans la vie privée. Ils estiment que les forces de l'ordre devraient être obligées de prouver qu'elles ont tenté de recourir à d'autres moyens

« Pour les délits terroristes, la durée des dispositifs d'écoute électronique sera d'un an au lieu de 60 jours, comme c'est le cas pour de nombreuses autres affaires [...] À nouveau, cela semble difficile à justifier. Il serait impossible de remplir une chaussette avec le nombre de fois où les juges ont refusé à la police l'autorisation de pratiquer l'écoute téléphonique [...] cette disposition [réduit] la surveillance judiciaire de l'un des instruments qui portent le plus atteinte à la protection de la vie privée dans l'arsenal de la police. »

(Association canadienne des libertés civiles)

d'enquête ou que ces autres moyens sont probablement voués à l'échec, avant d'obtenir l'autorisation d'intercepter des communications privées. Ils disent aussi que les délais ordinaires applicables à la période d'autorisation et à l'obligation d'aviser la cible qu'elle a fait l'objet d'une surveillance doivent être rétablis.

Le Comité estime que, les activités terroristes étant en général le fait de plusieurs personnes ayant chacune un rôle particulier à jouer dans la réalisation d'une action donnée, les enquêtes sur les infractions de terrorisme partagent de nombreux points communs avec les enquêtes en matière de crime organisé. Les forces de l'ordre devraient en conséquence pouvoir bénéficier des modifications relatives à la surveillance électronique apportées par la *Loi antiterroriste* pour les aider à enquêter sur des activités terroristes. Le Comité pense toutefois que le recours à ces dispositions devrait être suivi de près, afin de garantir que ces pouvoirs servent bel et bien à enquêter sur des personnes soupçonnées d'activités terroristes et qu'ils ne sont pas utilisés à des fins plus générales touchant à l'application de la loi.

### **Interception de communications privées par le Centre de la sécurité des télécommunications**

La *Loi antiterroriste* a également précisé le mandat du Centre de la sécurité des télécommunications (CST), l'agence canadienne de renseignements d'origine

électromagnétique, dans ses activités d'interception des communications de cibles étrangères. Elle a intégré les paragraphes 273.65(1) à (4) à la *Loi sur la défense nationale*, permettant ainsi la création d'un mécanisme permettant au CST d'intercepter des « communications privées » lorsqu'une partie de la communication se déroule au Canada. Le CST peut intercepter des communications privées après avoir obtenu l'autorisation écrite du ministre de la Défense nationale, au lieu de l'autorisation judiciaire qu'exige le *Code criminel* dans les cas de surveillance électronique. Les interceptions ne doivent toutefois être faites que dans le seul but d'obtenir des renseignements étrangers ou de protéger les systèmes ou les réseaux informatiques du gouvernement du Canada contre tout méfait, toute utilisation non autorisée ou encore toute perturbation. La *Loi* renferme aussi des garanties contre l'exercice abusif du pouvoir accordé au CST d'intercepter des communications privées.

Avant d'autoriser l'interception de communications privées pour obtenir des renseignements étrangers, le ministre de la Défense nationale doit être convaincu que l'interception vise des entités étrangères situées à l'extérieur du Canada, que les renseignements recherchés ne peuvent raisonnablement être obtenus d'une autre manière, que la valeur de l'information à obtenir justifie l'interception, et que des mesures satisfaisantes ont été prises pour protéger la vie privée des Canadiens et faire en sorte que les communications privées ne soient utilisées ou conservées que si elles sont essentielles aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité nationale.

Avant d'autoriser l'interception de communications privées dans le but de protéger les systèmes ou les réseaux informatiques du gouvernement du Canada, le ministre de la Défense nationale doit être convaincu que l'interception est nécessaire pour identifier, isoler ou prévenir des dommages aux systèmes ou aux réseaux, que les renseignements à obtenir ne peuvent raisonnablement être obtenus d'une autre manière, que le consentement des personnes dont les communications privées peuvent être interceptées ne peut raisonnablement être obtenu, et que des mesures satisfaisantes ont été prises pour faire en sorte que seuls les renseignements essentiels seront utilisés ou conservés et que la vie privée des Canadiens sera protégée.

Certains témoins qui ont comparu devant le Comité estiment que le CST ne devrait pas être autorisé à intercepter des communications privées, ou à tout le moins qu'une autorisation judiciaire préalable devrait

« Le gouvernement du Canada doit modifier la Loi antiterroriste de telle manière que le CST soit forcé de demander un mandat dans tous les cas de surveillance de personnes au Canada. »

(Droits et démocratie)

être requise, au lieu de l'autorisation du ministre, pour que le CST puisse se livrer à de telles interceptions. Cependant, le chef du CST a dit qu'il était nécessaire que le Parlement accorde au CST le pouvoir d'intercepter des communications privées afin d'obtenir des renseignements étrangers, car l'évolution des technologies de communications fait qu'il est devenu très difficile pour le CST de prouver ou de savoir, avant de procéder à l'interception, si les deux parties à la communication sont situées à l'extérieur du Canada. Il a ajouté qu'il était nécessaire que le Parlement accorde au CST le pouvoir d'intercepter des communications privées dans le but de protéger les systèmes et les réseaux informatiques du gouvernement du Canada parce que le CST doit surveiller les activités des réseaux du gouvernement du Canada et repérer les messages qui comportent des caractéristiques associées aux virus ou autres codes machine malveillants.

En ce qui concerne la proposition selon laquelle le CST devrait être tenu d'obtenir une autorisation judiciaire préalable, au lieu de l'autorisation préalable du ministre, avant d'intercepter des communications privées, l'ancien commissaire du CST nous a expliqué que l'autorisation devait venir du

« Une autorisation ministérielle est nécessaire dans les cas où des communications privées risquent d'être interceptées lors de la collecte de renseignements étrangers, alors que l'interception vise toujours – j'insiste sur ce point – une entité étrangère qui se trouve en dehors du Canada, là où les tribunaux canadiens n'ont pas compétence. »

(Antonio Lamer, ancien commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications)

pouvoir exécutif plutôt que du pouvoir judiciaire, car les mandats émis par les tribunaux canadiens n'ont aucune portée à l'extérieur du Canada.

Le Comité accepte les explications du chef du CST quant aux raisons pour lesquelles le CST doit pouvoir intercepter des communications privées pour obtenir des renseignements étrangers et protéger les données et les systèmes informatiques du Canada. Nous acceptons aussi les explications données par l'ancien commissaire du CST au sujet des raisons pour lesquelles une autorisation ministérielle, plutôt qu'une autorisation judiciaire, est requise pour ces interceptions. De plus, nous trouvons rassurant de constater que le Bureau du commissaire du CST est doté des pouvoirs nécessaires, en vertu de l'article 273.63 et du paragraphe 273.65(8) de la *Loi sur la défense nationale*, afin de contrôler la légitimité des activités du CST, notamment des interceptions de communications privées faites avec l'autorisation du ministre, et d'en faire rapport tous les ans.

À ce jour, le Bureau du commissaire du CST se dit convaincu de la légitimité de toutes les interceptions de communications privées qui ont été faites. Cependant, le Comité reste inquiet, comme l'était l'ancien commissaire du CST, devant le manque de clarté de la norme exigée

« Dans la loi, on ne stipule pas le seuil à atteindre. Pourquoi ne pas le faire? Si on a des motifs raisonnables et probables de soupçonner quelque chose, que cela soit dit clairement noir sur blanc. S'il s'agit d'avoir des motifs raisonnables et probables de croire quelque chose, que cela soit dit également. »

(Antonio Lamer, ancien commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications)

pour convaincre le ministre que toutes les conditions préalables requises pour l'interception de communications privées ont été réunies. Le Comité pense que des modifications devraient être apportées pour préciser cette norme. Non seulement une telle précision permettrait-elle d'éclairer le ministre lorsqu'il doit décider si le recours à l'interception de communications privées est justifié, mais elle aiderait aussi le commissaire du CST dans ses activités de contrôle des décisions du ministre. En conséquence, les opinions sur les diverses questions, telles la nature et le but de l'interception, l'utilité des autres moyens d'enquête et les mesures mises en place pour protéger la vie privée des Canadiens, devraient être fondées expressément sur une croyance raisonnable ou des soupçons raisonnables.

**RECOMMANDATION N° 18**

Que les paragraphes 273.65(2) et (4) de la *Loi sur la défense nationale* soient modifiés de manière à préciser que les faits et opinions qui sont nécessaires afin de convaincre le ministre de la Défense nationale que toutes les conditions justifiant une autorisation écrite de recourir à l'interception des communications privées sont réunies, doivent être fondés sur une croyance raisonnable ou des soupçons raisonnables.

Les interceptions de communications privées en vertu d'une autorisation ministérielle, plutôt que d'une autorisation judiciaire ne sont pas la norme au Canada. De telles interceptions représentent une intrusion, quoique peut-être nécessaire dans certains cas, dans la vie privée des Canadiens. Le Comité prend acte du fait que le ministre de la Défense nationale ne peut autoriser que le CST intercepte des communications privées que s'il est convaincu qu'il existe des mesures adéquates pour protéger la vie privée des Canadiens et que les renseignements interceptés ne seront utilisés ou conservés que si ils sont essentiels aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité, ou encore si ils sont essentiels pour identifier, isoler ou prévenir les activités dommageables visant les systèmes ou les réseaux informatiques du gouvernement du Canada. Cependant, nous souhaitons nous assurer que les renseignements interceptés seront supprimés s'il est déterminé qu'ils ne sont pas essentiels à cet égard ou lorsqu'ils cessent de l'être. En conséquence, nous estimons que le CST, s'il ne l'a pas déjà fait et afin de protéger la vie privée des Canadiens, devrait définir des politiques relatives à la conservation et à la suppression des renseignements, comprenant des délais spécifiques pour l'élimination des renseignements obtenus suite à l'interception de communications privées en vertu d'une autorisation ministérielle. Nous pensons d'autre part que, par souci de transparence et de responsabilisation, le CST devrait rendre publiques ces politiques.

**RECOMMANDATION N° 19**

Que, afin de protéger la vie privée des Canadiens et de toute personne au Canada, le Centre de la sécurité des télécommunications établisse, s'il ne l'a pas déjà fait, des politiques relatives à la conservation et à la suppression des renseignements, comprenant des délais spécifiques pour l'élimination des renseignements, concernant les communications qu'il intercepte en vertu des paragraphes 273.65(1) à (4) de la *Loi sur la défense nationale*, et qu'il rende publiques ces politiques, par souci de transparence et de responsabilisation.

Le Comité estime aussi que, pour des raisons de responsabilisation et de transparence, le CST devrait être tenu de rendre compte au Parlement du nombre d'autorisations ministérielles d'interception de communications privées délivrées chaque année, en précisant si elles ont pour but d'obtenir des renseignements étrangers ou de protéger les systèmes et réseaux informatiques du gouvernement du Canada. À l'heure actuelle, le CST n'est pas tenu de publier ces chiffres, même si les représentants du CST ont indiqué au Comité que jusqu'en avril 2005, un maximum de 20 autorisations ministérielles avaient été accordées et que seules cinq d'entre elles étaient encore en vigueur.

**RECOMMANDATION N° 20**

Que le ministre de la Défense nationale ou le Centre de la sécurité des télécommunications soit tenu de rendre compte annuellement au Parlement du nombre d'autorisations ministérielles d'interception de communications privées accordées au cours de l'année, du nombre d'autorisations qui sont toujours en vigueur à la fin de l'année, et du but général pour lesquels elles ont été accordées (à savoir pour l'obtention de renseignements étrangers ou pour la protection des systèmes ou des réseaux informatiques).

## QUESTIONS RELATIVES À LA VIE PRIVÉE DES CANADIENS ET AU PARTAGE D'INFORMATION

La *Loi antiterroriste* a introduit des dispositions ayant une incidence particulière sur la capacité des Canadiens et des personnes qui vivent au Canada d'avoir accès à l'information qui les concerne ou qui concerne leur gouvernement, ainsi que des dispositions qui autorisent le gouvernement à recueillir des renseignements personnels au sujet des Canadiens et des personnes qui vivent au Canada et de les partager avec d'autres. Certaines autres mesures législatives portant sur la sécurité nationale, telle la *Loi de 2002 sur la sécurité publique*, ont aussi introduit des dispositions qui ont des conséquences en matière d'information et de vie privée. Enfin, les politiques en matière de passation des marchés publics et les accords de partage d'information, officiels ou informels, conclus au niveau interne ou entre le gouvernement du Canada et diverses agences et entreprises situées dans d'autres pays soulèvent également des questions du même ordre.

### **Traitement des plaintes aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*, de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques***

L'article 87 de la *Loi antiterroriste* a introduit l'article 69.1 dans la *Loi sur l'accès à l'information*, l'article 103 a introduit l'article 4.1 dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE), et l'article 104 a introduit l'article 70.1 dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (LPRP). Ces dispositions sont censées s'appliquer conjointement avec l'article 38.13 de la *Loi sur la preuve au Canada* (LPC), qui, comme nous l'avons vu précédemment, autorise le procureur général du Canada à délivrer des certificats interdisant la divulgation de certains types de renseignements dans le cadre d'une instance particulière. Aux fins de l'article 38 de la LPC, une « instance » est définie de manière suffisamment large pour comprendre le dépôt d'une plainte aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*, de la LPRPDE ou de la LPRP.

Selon les articles 87, 103 et 104 de la *Loi antiterroriste*, lorsque le procureur général a délivré, en vertu de la LPC, un certificat interdisant la divulgation de renseignements avant le dépôt d'une plainte au titre de la *Loi sur l'accès à l'information*, de la LPRPDE ou de la LPRP à l'égard d'une demande de communication de ces renseignements, ces lois ne s'appliquent pas aux documents ou aux renseignements personnels demandés. Toujours selon ces mêmes articles, lorsque le certificat interdisant la divulgation a été délivré après le dépôt d'une plainte, toutes les procédures portant sur la plainte déposée devant le commissaire à l'information sont interrompues, de même que toutes les procédures se rapportant aux renseignements personnels visés par la plainte déposée devant le commissaire à la protection de la vie privée.

Certains des témoins qui ont comparu devant le Comité se sont dits inquiets de la façon dont la *Loi antiterroriste* a modifié la *Loi sur l'accès à l'information*, la LPRPDE et la LPRP. Ils estiment que les modifications apportées ont pour effet de réduire la capacité qu'ont les individus d'avoir accès aux renseignements dont dispose le gouvernement et sont ainsi contraires aux principes d'ouverture et de transparence qui sont si chers au Canada. Certains témoins ont en outre affirmé que ces modifications avaient empêché le commissaire à l'information et le commissaire à la protection de la vie privée de remplir les fonctions d'examen et de surveillance qui leur ont été conférées par la loi, allant ainsi à l'encontre de l'obligation du gouvernement de rendre compte à la population. Le commissaire à

« La reddition de comptes est sensiblement diminuée quand le gouvernement peut émettre un certificat qui élimine le rôle du Commissariat à l'information, soit d'examiner des renseignements secrets demandés par des particuliers canadiens, et lorsqu'il enlève au juge la possibilité de se prononcer sur le fond d'une demande de communication de renseignements. »

(John Reid, ancien commissaire à l'information du Canada)

« La Loi antiterroriste ainsi que d'autres mesures gouvernementales visant à combattre le terrorisme indiquent un changement fondamental dans l'équilibre entre la sécurité nationale, l'application de la loi et la protection des renseignements personnels. Cette loi a pour effet de diminuer la protection de la vie privée et la procédure équitable pour les personnes... »

(Jennifer Stoddart, commissaire à la protection de la vie privée du Canada)



l'information et le commissaire à la protection de la vie privée ont tous deux exprimé des réserves à ce sujet.

Par ailleurs, le Commissariat à l'information a souligné les effets que pourrait avoir la délivrance d'un certificat du procureur général interdisant la divulgation de certains renseignements sur les enquêtes du commissaire à l'information. Il a précisé que si l'émission d'un tel certificat avait uniquement pour effet de suspendre les procédures engagées

« [L]e libellé de l'article 87 fait en sorte que l'enquête entière doit être interrompue [si le gouvernement délivre un certificat], ce qui est même incohérent par rapport aux termes utilisés par d'autres dispositions de la loi [antiterroriste], notamment les articles 103 et 104. Ces deux articles tentent de limiter leur effet aux renseignements, ce qui n'est pas le cas lorsqu'il s'agit d'une plainte en vertu de la Loi sur l'accès à l'information... »

(Alan Leadbeater, Commissariat à l'information du Canada)

par le commissaire à la protection de la vie privée relativement aux renseignements personnels visés par une plainte déposée au titre de la LPRP ou de la LPRPDE, elle a par contre pour effet de suspendre *toutes les procédures* relatives à une plainte déposée devant le commissaire à l'information au titre de la *Loi sur l'accès à l'information*, même si le certificat ne vise qu'une information ou deux parmi celles qui font l'objet de la plainte.

Le Comité est convaincu que sa proposition concernant le recours à un intervenant spécial, faite plus haut en rapport avec les articles 38.04 et 38.131 de la LPC, répondrait à bon nombre des inquiétudes formulées par les témoins quant aux effets que pourraient avoir les articles 87, 103 et 104 de la *Loi antiterroriste* en matière d'ouverture et de transparence et sur l'obligation de rendre compte. Cependant, le Comité demeure préoccupé par le caractère radical des effets de l'article 69.1 de la *Loi sur l'accès à l'information* sur la capacité du commissaire à l'information d'enquêter sur une plainte, une fois que le procureur général a délivré un certificat interdisant la divulgation de certains renseignements. Nous estimons que le libellé de l'article 69.1 de la *Loi sur l'accès à l'information* devrait être restreint de la même manière que celui du paragraphe 4.1 de la LPRPDE et de l'article 70.1 de la LPRP.

## RECOMMANDATION N° 21

Que le gouvernement modifie l'article 69.1 de la *Loi sur l'accès à l'information* pour que, advenant la délivrance d'un certificat par le procureur général en vertu de l'article 38.13 de la *Loi sur la preuve au Canada* à la suite du dépôt d'une plainte auprès du commissaire à l'information, la procédure d'enquête menée par ce dernier ne soit pas totalement interrompue, mais seulement la partie de cette enquête portant sur l'information visée par le certificat.

### Modifications découlant de la *Loi de 2002 sur la sécurité publique*

Certaines autres lois relatives à la sécurité nationale, notamment la *Loi de 2002 sur la sécurité publique*, ont introduit des dispositions qui risquent, elles aussi, d'avoir des répercussions sur la vie privée des Canadiens. Soulignons à cet égard les modifications apportées par cette *Loi* à la *Loi sur l'aéronautique* et à la LPRPDE. Par exemple, la *Loi de 2002 sur la sécurité publique* a introduit l'article 4.81 dans la *Loi sur l'aéronautique*, qui donne au ministre des Transports ou à son délégué le pouvoir d'exiger de tout transporteur aérien ou de tout exploitant de système de réservation de services aériens qu'ils lui fournissent des renseignements au sujet des passagers afin d'assurer la sûreté des transports. Le ministre des Transports peut divulguer l'information

Aux fins des articles 4.81 et 4.82 de la *Loi sur l'aéronautique*, on entend par « sûreté des transports » la protection « des moyens de transport et des éléments de l'infrastructure des transports, y compris le matériel afférent, contre tout acte susceptible de causer ou d'entraîner :

- a) soit la mort d'une personne ou des blessures à celle-ci;
- b) soit la destruction d'un moyen de transport ou d'un élément de l'infrastructure des transports ou des dommages importants à ceux-ci;
- c) soit une perturbation d'un moyen de transport ou d'un élément de l'infrastructure des transports qui entraînera vraisemblablement la mort d'une personne ou des blessures à celle-ci ou la destruction d'un moyen de transport ou d'un tel élément ou des dommages importants à ceux-ci. » [paragraphe 4.81(0.1) de la *Loi sur l'aéronautique*]

à d'autres fonctionnaires à l'intérieur de son ministère et à certains fonctionnaires qui n'en font pas partie, notamment au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, au

ministre du Revenu et au premier dirigeant de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, à des fins de sûreté des transports. La « sûreté des transports » fait l'objet d'une définition très large.

L'article 4.83 de la *Loi sur l'aéronautique* est une autre disposition introduite par la *Loi de 2002 sur la sécurité publique* qui risque d'avoir une incidence sur la vie privée des Canadiens. Il dégage les exploitants de services aériens de certaines restrictions imposées par la LPRPDE qui leur interdisent de divulguer les renseignements personnels en leur possession sans le consentement de la personne concernée. En vertu de l'article 4.83, les exploitants de services aériens peuvent communiquer les renseignements qu'ils possèdent au sujet des passagers qui prennent place ou qui seront vraisemblablement à bord d'un aéronef à destination d'un pays étranger. Pour le moment, les États-Unis sont le seul pays à exiger ce genre de renseignements du Canada. Il en est ainsi parce que l'article 4.83 a été expressément adopté pour permettre aux exploitants de services aériens de se conformer aux lois des États-Unis qui exigent une telle divulgation et prévoient des amendes pour ceux qui ne respectent pas cette exigence.

L'article 4.82 de la *Loi sur l'aéronautique*, qui n'est pas encore en vigueur, autorisera le commissaire de la GRC, le directeur du SCRS ou les fonctionnaires qu'ils désigneront à cette fin, à obtenir sans mandat des renseignements similaires sur les passagers d'un aéronef, à des fins de sûreté des transports ou à certaines autres fins qui ne sont pas toutes directement liées au terrorisme, à la sûreté des transports ou à la sécurité publique. Par exemple, ils pourraient obtenir de tels renseignements afin d'exécuter des mandats d'arrestation relatifs à des crimes passibles de peines de cinq ans d'emprisonnement ou plus ou des mandats d'arrestation délivrés au titre de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et de la *Loi sur l'extradition*.

En outre, la *Loi de 2002 sur la sécurité publique* a modifié l'article 7 de la LPRPDE afin d'autoriser les organisations du secteur privé à recueillir des renseignements personnels au sujet de leurs clients, sans leur consentement, et à les communiquer au gouvernement, aux forces de l'ordre et aux agences de sécurité nationale, dans certaines circonstances précises – par exemple, si l'organisation en

question soupçonne que cette information est liée à la sécurité nationale, à la défense du Canada ou à la conduite des affaires internationales – et à condition qu’elles aient indiqué la source de l’autorité légitime sur laquelle repose leur demande.

Durant les audiences, alors qu’un certain malaise général ressortait des témoignages quant à la quantité d’informations qui peuvent être échangées en vertu de la *Loi sur l’aéronautique* et quant aux modifications de la LPRPDE, c’est l’article 4.82 de la *Loi sur l’aéronautique* qui a le plus retenu l’attention. Certains craignent en effet que celui-ci soit utilisé par la police et les services de renseignement pour obtenir des renseignements sur les passagers des lignes aériennes à des fins autres que la sécurité nationale. À leur avis, les pouvoirs exceptionnels

« En vertu de la Loi sur la sécurité publique, [...] les compagnies aériennes peuvent être tenues, sans mandat, de communiquer à la police des renseignements concernant les passagers aux fins de la lutte antiterroriste. Il est possible que peu de gens s’opposent à de tels objectifs [...] [m]ais l’utilisation de ces renseignements n’est pas limitée aux fins de la lutte antiterroriste ou de la sécurité des transports. La Loi sur la sécurité publique permet l’utilisation des renseignements afin d’identifier des passagers recherchés en vertu d’un mandat non exécuté pour un large éventail d’infractions criminelles ordinaires. [...] [L]es rouages de la lutte antiterroriste servent à combler les lacunes de l’application ordinaire de la loi, nivelant par le bas le modèle généralement exigé des autorités chargées de l’application de la loi. »

(Jennifer Stoddart, commissaire à la protection de la vie privée du Canada)

introduits dans la *Loi sur l’aéronautique* par la *Loi de 2002 sur la sécurité publique* ont pour but de contrer des menaces à la sécurité des transports et à la sécurité publique. Or, les personnes recherchées pour des activités criminelles ou pour des questions d’immigration ou d’extradition ne représentent pas nécessairement une menace à cet égard. Certains témoins ont fait valoir qu’il est injuste d’autoriser la police et les services de renseignement à obtenir des compagnies aériennes des renseignements concernant des passagers qui voyagent par avion, en vue d’exécuter des mandats ordinaires, alors que ces mêmes pouvoirs ne s’appliquent pas aux autres modes de transport.

Certains membres du Comité ne voyaient pas d’objection à ce que les agents de police ou les agents d’immigration exploitent les renseignements que possèdent les lignes

aériennes et les exploitants d'aéronefs pour exécuter des mandats de nature pénale ou des mandats en matière d'immigration, estimant que les organismes de police doivent pouvoir utiliser les informations disponibles aux termes de la loi dans l'exécution de leur mission, particulièrement quand les mandats concernent des infractions très graves. D'autres, en revanche, trouvent cette perspective préoccupante, faisant écho aux commentaires de certains témoins sur l'érosion des droits à la protection de la vie privée que cette disposition entraînerait. D'autres encore éprouvent des réserves parce que seuls les passagers du transport aérien seraient visés par la communication d'informations relatives à des mandats de nature générale et non les usagers des autres moyens de transport. En conséquence, le Comité pense que le gouvernement devrait bien étudier la portée de l'article 4.82 de la *Loi sur l'aéronautique* avant de promulguer cette disposition.

### **Liste canadienne d'interdiction de vol**

Certains des témoins qui ont comparu devant le Comité ont également exprimé leur inquiétude quant au fait que le Canada établisse sa propre liste de personne interdites de vol, que les transporteurs aériens et les exploitants d'aéronefs pourraient utiliser pour empêcher certaines personnes de prendre l'avion. Certains témoins se sont notamment dits préoccupés par le fait que le gouvernement puisse suivre l'exemple des États-Unis, s'il devait choisir d'établir sa propre liste.

La Transportation Security Administration des États-Unis avait initialement établi deux listes distinctes : celle des personnes interdites de vol et celle des personnes simplement « désignées ». Ces deux listes font désormais partie d'une liste de surveillance générale consolidée (désignée généralement comme la Terrorist Screening Database) administrée par le Terrorist Screening Centre, un organisme chargé de l'intégration de toutes les listes de surveillance aux États-Unis<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Le Terrorist Screening Centre est administré par le Federal Bureau of Investigation (FBI) et le département de la Justice en collaboration avec le département de la Sécurité intérieure.

Une personne qui figure sur la liste des personnes interdites de vol se voit refuser l'accès à tout aéronef aux États-Unis. Celle dont le nom apparaît sur la liste des personnes désignées fera automatiquement l'objet d'un contrôle de sécurité renforcé chaque fois qu'elle voudra prendre l'avion, bien que l'accès puisse lui être accordé au terme de ce contrôle de sécurité. On ne sait pas combien de personnes figurent sur ces listes, mais d'après les estimations de l'American Civil Liberties Union, elles se comptent par dizaines de milliers. La Transportation Security Administration dit qu'elle inscrit sur ces listes les personnes qui constituent ou sont susceptibles de constituer une menace pour l'aviation civile ou la sécurité nationale, mais nul ne sait quels sont les critères qui sont utilisés pour déterminer cette menace. Le Congrès des États-Unis réclame la création d'un mécanisme qui confèrerai aux personnes inscrites sur ces listes un droit d'appel ou un recours à l'égard de la décision de les placer sur l'une ou l'autre des deux listes, mais aucun mécanisme de la sorte ni aucune politique en la matière n'ont encore été mis en place. Par contre, la Transportation Security Administration a institué un mécanisme permettant de faire corriger une erreur portant sur l'identité de la personne.

Lors de sa comparution devant le Comité en novembre 2005, l'ancien ministre des Transports avait indiqué que le gouvernement envisageait la création d'une liste des personnes interdites de vol et était en train de consulter les parties concernées à ce sujet. En octobre 2006, le gouvernement actuel a révélé qu'il allait effectivement créer une liste de personnes interdites de vol, une initiative appelée Programme de protection des passagers (PPP). Le

« Certains aspects clés de notre approche comprennent entre autres une liste bien ciblée et bien définie des personnes qui présentent une menace pour la sécurité de l'aviation [...] L'étude au cas par cas des personnes dont le nom pourrait être inscrit sur cette liste [la liste des personnes interdites de vol], la présence de renseignements suffisants sur les personnes pour réduire au minimum la confusion possible avec celles qui porteraient le même nom ou un nom semblable, [et] un accès rapide à un mécanisme permettant aux personnes de réclamer que l'inscription de leurs noms sur cette liste soit réexaminée s'il y avait erreur. »

(Jean Lapierre, ancien ministre des Transports)

PPP devrait s'appliquer aux vols intérieurs au cours du début de l'année 2007, puis aux vols internationaux dans le courant de l'année. Il semble toutefois que le gouvernement

n'entende pas suivre le modèle américain en établissant sa liste. Tout d'abord, il a publié des informations décrivant de manière générale la façon dont seront choisies les personnes qui y seront inscrites. D'après les renseignements fournis par Transports Canada, un groupe consultatif dirigé par des responsables de Transports Canada sera créé, afin d'évaluer au cas par cas l'inscription de chaque personne, à la lumière des renseignements fournis par le SCRS et la GRC. Ce groupe recommandera au ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Communautés les noms à ajouter ou à retirer de la liste. En principe, la liste sera actualisée tous les 30 jours. Les critères permettant de déterminer si un individu doit être inscrit sur la liste du PPP sont les suivants :

- la personne est ou a été impliquée dans les activités d'un groupe terroriste et on peut raisonnablement supposer qu'elle présente un danger pour la sûreté d'un aéronef, d'un aéroport, du public, des passagers ou des membres de l'équipage;
- la personne a été déclarée coupable d'un ou de plusieurs crimes graves contre la sûreté aérienne et constituant un danger de mort;
- la personne a été déclarée coupable d'une ou de plusieurs infractions graves et constituant un danger de mort et elle pourrait s'attaquer ou porter atteinte à un transporteur aérien, des passagers ou des membres de l'équipage<sup>35</sup>.

Tout en reconnaissant le fait que le PPP ne semble pas être encore en vigueur, le Comité s'inquiète du manque de précision de ces critères, en particulier du troisième. On peut se demander par exemple comment le groupe consultatif dirigé par Transports Canada saura déterminer qu'une personne risque de « s'attaquer ou porter atteinte à un transporteur aérien, des passagers ou des membres de l'équipage » ou quelles infractions seront considérées comme « graves et constituant un danger de mort ». Les gens doivent savoir pour quelle raison et de quelle manière la loi s'applique à eux, particulièrement dans les cas où celle-ci peut être utilisée pour leur refuser des avantages ou des droits. Le gouvernement devrait donc prendre des mesures supplémentaires pour que chacun connaisse et comprenne les critères sur lesquels les autorités se fonderont pour déterminer si une personne peut ou non être admise à bord d'un aéronef.

---

<sup>35</sup> Pour de plus amples renseignements, voir Transports Canada, [Le nouveau gouvernement du Canada annonce les détails du Programme de protection des passagers](#), communiqué, Ottawa, 27 octobre 2006.

**RECOMMANDATION N° 22**

Que le gouvernement établisse et publie des directives ou des critères clairs précisant à quel moment et dans quelles circonstances le nom de certaines personnes sera ajouté à la liste du Programme de protection des passagers.

Il semble qu'en plus de prévoir un mécanisme permettant de faire corriger les cas d'erreur sur la personne, le gouvernement entende créer un mécanisme permettant à une personne de contester la décision d'inscrire son nom sur la liste du PPP. D'après certaines informations provenant de Transports Canada, la personne concernée pourrait ainsi faire appel de la décision de l'inscrire sur la liste devant le Bureau de réexamen de Transports Canada, lequel pourra organiser une évaluation indépendante et faire une recommandation. Les personnes concernées auraient également la possibilité de faire appel devant le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, la Commission des plaintes du public contre la GRC ou la Commission canadienne des droits de la personne, ou encore de présenter une demande de contrôle judiciaire auprès de la Cour fédérale.

Le Comité est rassuré de voir que le gouvernement entend donner aux personnes inscrites non seulement la possibilité de faire corriger les cas d'erreur sur la personne, mais également divers moyens de contester la décision même de les inscrire sur la liste du PPP. Nous souhaitons cependant nous assurer que les gens puissent faire appel de la décision de les inscrire et qu'ils soient mis au courant de leurs droits et obligations lorsqu'ils contestent ou portent en appel une telle décision. Le Comité estime donc que le gouvernement devrait prévoir un processus d'appel et publier des directives ainsi que des renseignements clairs au sujet de celui-ci.

**RECOMMANDATION N° 23**

Que le gouvernement instaure un processus permettant aux personnes inscrites sur la liste du Programme de protection des passagers de porter en appel la décision du Ministre de les inscrire sur la liste et qu'il publie des directives claires quant à la marche à suivre pour contester la décision d'inscrire ou de maintenir leur nom sur la liste.



## **Les contrats d'impartition du gouvernement fédéral**

Certains témoins qui ont comparu devant le Comité ont également dit craindre que des renseignements personnels sur des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada se retrouvent entre les mains des services de renseignement américains en vertu de la USA PATRIOT Act, première mesure législative adoptée aux États-Unis en octobre 2001 pour faire échec au terrorisme.

La USA PATRIOT Act contient une disposition permettant aux agents américains du renseignement étranger, tels les membres du FBI, d'avoir accès à des « objets tangibles » en vertu de la *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA), une loi fédérale en vigueur aux États-Unis. La définition « d'objets tangibles » peut s'appliquer à une vaste gamme de documents et de dossiers, peu importe entre les mains de qui ils se trouvent. Avant d'émettre une ordonnance à cet effet, le tribunal de la FISA doit être convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de croire que les objets tangibles en question se rapportent à une enquête autorisée visant à obtenir des renseignements étrangers au sujet d'un ressortissant étranger ou à protéger le pays contre des activités terroristes ou contre l'espionnage. Les personnes qui reçoivent une telle ordonnance visant la production d'objets tangibles sont généralement tenues au secret et ne peuvent le révéler à personne, sauf à leur avocat, bien qu'elles puissent contester cette condition de non-divulcation et l'ordonnance elle-même devant un tribunal.

La USA PATRIOT Act confère par ailleurs aux agents du FBI le pouvoir de délivrer une National Security Letter (lettre de sécurité nationale ou NSL), sorte de subpoena administratif, à des entreprises de communications, des établissements financiers et autres tiers, pour les obliger à fournir des renseignements personnels ou des dossiers financiers concernant leurs clients, lorsque le FBI atteste que ces dossiers sont pertinents dans le cadre d'une enquête autorisée visant à protéger le pays contre le terrorisme international ou des activités clandestines de renseignement. Comme dans le cas des ordonnances de production d'objets tangibles, les personnes qui reçoivent une

NSL sont tenues au secret et ne doivent le révéler à personne d'autre que leur avocat, bien qu'elles puissent contester cette condition de non-divulgation et la NSL elle-même devant un tribunal.

Certains des témoins qui ont comparu devant le Comité se sont dits préoccupés que des services de renseignement américains puissent se prévaloir des dispositions de la USA PATRIOT Act pour obtenir des renseignements personnels sur des Canadiens ou des personnes situées au Canada, par le truchement d'entreprises américaines ayant des filiales au Canada ou d'entreprises américaines avec lesquelles le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux ou des entreprises du secteur privé au Canada ont conclu des contrats d'impartition.

Par « contrats d'impartition », on entend des marchés dans lesquels les parties conviennent que certains des produits ou services qui seraient normalement fournis par une organisation proviendront en fait d'une entité ou une organisation externe.

Le ministre de la Sécurité publique a affirmé que la loi américaine ne peut être invoquée pour obliger les filiales de sociétés américaines situées au Canada à fournir au FBI des informations tangibles en réponse à une ordonnance des autorités

« La question nous préoccupe toujours, puisque la Loi sur la protection des renseignements personnels comporte des lacunes; elle date maintenant d'une génération. Elle ne parle pas d'impartition, ni de l'impartition du traitement des renseignements personnels des Canadiens que détient le gouvernement. »

(Jennifer Stoddart, commissaire à la protection de la vie privée du Canada)

américaines puisque ces filiales sont soumises aux lois canadiennes. Toutefois, le Comité reste inquiet devant cette possibilité, surtout depuis la récente décision de la Cour suprême de la Colombie-Britannique<sup>36</sup> qui montre que les experts ne s'entendent pas quant aux effets que pourrait avoir une ordonnance de production émise en vertu de la USA PATRIOT Act sur les dossiers qui sont entre les mains d'une filiale canadienne.

<sup>36</sup> *British Columbia Government and Services Employees Union v. British Columbia (Minister of Health Services)*, 2005 BCSC 446.

Le Comité constate que le Secrétariat du Conseil du Trésor a récemment fait procéder à une évaluation du risque que présentent les activités d'impartition des ministères et organismes du gouvernement fédéral, plus précisément de la possibilité que des renseignements personnels concernant des Canadiens qui sont fournis à des entreprises extérieures tombent entre les mains de services américains de renseignement étranger en vertu de la USA PATRIOT Act. Le Comité est rassuré par les résultats de cette évaluation, réalisée en mars 2006, selon lesquels sept ministères ou organismes fédéraux seulement sur 160 présentaient un risque moyen à élevé pour ce qui est de leurs contrats d'impartition<sup>37</sup>. Nous constatons aussi que le Secrétariat du Conseil du Trésor a élaboré des lignes directrices pour aider les ministères et organismes du gouvernement fédéral dans la négociation de leurs contrats d'impartition, afin que ces contrats prévoient des clauses qui limitent, dans la mesure du possible, tant l'information fournie à des organisations extérieures que l'accès à cette information<sup>38</sup>. Le Comité estime toutefois que le gouvernement fédéral doit rester ultimement responsable de toute information divulguée dans le cadre d'un contrat, dans l'éventualité où des renseignements personnels sur des Canadiens seraient mis à la disposition d'agences extérieures comme le FBI ou d'autres organismes américains, par suite d'un contrat d'impartition. Les ministères et organismes fédéraux doivent être tenus responsables de toute utilisation, y compris abusive, des renseignements personnels sur des Canadiens ou des personnes qui vivent au Canada qui sont communiqués à des entités extérieures dans le contexte de contrats d'impartition.

---

<sup>37</sup> Pour de plus amples renseignements, voir Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, [\*Protéger les renseignements personnels – Un impératif : La stratégie fédérale visant à répondre aux préoccupations suscitées par la USA PATRIOT Act et le flux de données transfrontière\*](#), Ottawa, 2006.

<sup>38</sup> Pour de plus amples renseignements, voir Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, [\*Document d'orientation : Prise en compte de la protection des renseignements personnels avant de conclure un marché\*](#), Ottawa, 2006.

## RECOMMANDATION N° 24

Que les ministères et organismes fédéraux soient tenus de protéger les renseignements personnels communiqués à des entités externes dans le contexte de marchés d'impartition, en mettant en place des mesures propres à empêcher la consultation, la collecte, l'utilisation, la communication ou l'élimination non autorisées de renseignements personnels; en restreignant la conservation, la consultation et la communication de renseignements personnels en dehors du Canada; en signalant toute demande de communication de renseignements personnels adressée au commissaire à la protection de la vie privée; et en protégeant les dénonciateurs qui signalent une demande d'information émanant de l'étranger.

### Partage d'information en vertu d'une entente formelle ou d'échanges officiels

Au cours des audiences du Comité, certains témoins ont abordé la question du partage d'information qui n'est pas exigé par la loi, mais qui a tout de même lieu, soit en raison d'une entente formelle, comme celle qui est intervenue entre le Canada et les États-Unis, aux termes de la Déclaration sur la

« Reconnaissant que nous devons échanger des renseignements, nous devons insister pour que les autorités à tout le moins envisagent les risques que cela entraînera pour les citoyens canadiens, prennent toutes les mesures de précaution raisonnables dans la mesure du possible et évaluent les circonstances justifiant l'opportunité d'échanger ou de ne pas échanger des renseignements. »

(Lorne A. Waldman, Association du Barreau canadien)

frontière intelligente qui autorise l'échange d'information entre douaniers canadiens et américains sur diverses questions frontalières, soit en vertu d'autres ententes plus officieuses visant l'échange de renseignements. Le cas de Maher Arar constitue une illustration tragique de ce qui risque de se produire lorsqu'un tel partage d'information a lieu en l'absence de directives claires et de mesures d'examen et de surveillance appropriées.

Le Comité prend acte du fait que la question du partage de l'information faisait partie des sujets étudiés en profondeur par la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar. Nous encourageons le gouvernement à mettre en œuvre les recommandations du juge O'Connor en matière de partage

d'information qui figurent dans son rapport de septembre 2006<sup>39</sup>. Nous souhaitons tout particulièrement que le gouvernement mette en œuvre les recommandations 2, 9, 12 et 13, qui devraient s'appliquer non seulement à la GRC, mais également à tout organisme canadien intervenant dans le domaine de la protection de la sécurité nationale.

Le rapport de septembre 2006 du juge O'Connor suggère, à la recommandation 2, que les accords ou ententes visant les opérations intégrées et coopératives liées à des enquêtes relatives à la sécurité nationale soient consignés par écrit. Selon la recommandation 9, la GRC ne devrait jamais partager de renseignements dans le cadre d'une enquête relative à la sécurité nationale sans les assortir de réserves écrites précisant les personnes qui peuvent y avoir accès et l'utilisation qui peut en être faite. La recommandation 12 suggère qu'une plainte formelle soit déposée lorsque des organismes canadiens apprennent que des organismes étrangers ont utilisé à mauvais escient des renseignements fournis par un organisme canadien. Enfin, il est proposé à la recommandation 13 que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international transmette à la GRC et au SCRS des rapports annuels évaluant la situation des droits de la personne dans divers pays, afin d'aider ces organismes à décider si, et dans quelle mesure, il est approprié qu'ils continuent à partager de l'information avec des organismes de ces pays.

#### **RECOMMANDATION N° 25**

Que le gouvernement consigne par écrit les modalités des ententes de partage de renseignements relatives aux enquêtes qui concernent la sécurité nationale; qu'il veille à ce que les organismes canadiens de sécurité et de police joignent des réserves écrites aux renseignements qu'ils communiquent à d'autres; qu'il exige des organismes canadiens qu'ils déposent une plainte officielle auprès des organismes étrangers en cas d'usage abusif des renseignements qui leur ont été communiqués; et qu'il produise des rapports annuels sur le respect des droits de la personne dans les divers pays.

<sup>39</sup> [Rapport sur les événements concernant Maher Arar : Analyse et recommandations](#), *supra*, p. 397-403.

## **LE SECRET ET LA RÉVÉLATION AUX TERMES DE LA LOI SUR LA PROTECTION DE L'INFORMATION**

La *Loi antiterroriste* a apporté plusieurs modifications à l'ancienne *Loi sur les secrets officiels*. Elle l'a notamment rebaptisée *Loi sur la protection de l'information* (LPI) et a créé de nouvelles infractions se rapportant à l'espionnage économique, à la communication de renseignements protégés à des entités étrangères ou des groupes terroristes ainsi qu'aux violences commises ou aux menaces proférées pour le compte d'une entité étrangère ou d'un groupe terroriste en vue de porter atteinte aux intérêts canadiens. En outre, la LPI autorise maintenant l'administrateur général d'une institution gouvernementale à astreindre une personne au secret à perpétuité, dans l'intérêt de la sécurité nationale, s'il est d'avis qu'elle a eu, a ou aura accès à des renseignements opérationnels spéciaux. Cette nouvelle notion de « renseignements opérationnels spéciaux » s'entend généralement des renseignements à l'égard desquels le gouvernement du Canada prend des mesures de protection et dont la communication révélerait ou permettrait de découvrir l'un quelconque d'une longue liste de types de renseignements. Seuls le gouverneur général, le lieutenant-gouverneur d'une province et les juges ne peuvent être astreints au secret à perpétuité.

### **Révélation en vertu de l'article 15 de la LPI**

Selon les articles 13 et 14 de la LPI, commet une infraction toute personne astreinte au secret à perpétuité qui, intentionnellement et

« Nul ne peut être déclaré coupable d'une infraction prévue aux articles 13 ou 14 s'il établit qu'il a agi dans l'intérêt public. » [paragraphe 15(1) de la LPI]
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

sans autorisation, communique ou confirme des renseignements opérationnels spéciaux ou des renseignements qui, s'ils étaient vrais, seraient des renseignements opérationnels spéciaux. L'article 15 offre un moyen de défense limité puisqu'il permet la révélation de renseignements secrets dans l'intérêt public pour empêcher la commission d'une infraction. Toutefois, une personne qui entend communiquer de tels renseignements doit auparavant porter la question à l'attention de son administrateur général, du sous-procureur général du Canada, du Comité de surveillance des activités de renseignement

de sécurité (CSARS) ou du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications.

Lors de sa comparution devant le Comité, une représentante du CSARS a affirmé qu'on ne savait pas trop quel rôle le CSARS est censé jouer à l'égard de la défense

« Cette disposition permet au CSARS de recevoir des renseignements opérationnels spéciaux, mais n'indique pas au CSARS quoi faire quand il reçoit de tels renseignements. »

(Susan Pollak, CSARS).

d'intérêt public en vertu de l'article 15. Selon cette disposition, la personne qui souhaite se prévaloir de cette défense doit, dans certaines circonstances, d'abord informer le CSARS de la question. Cependant, il n'est pas précisé quelle conduite ce dernier est censé adopter dans un tel cas. On ne sait pas, par exemple, si le CSARS devrait alors faire enquête au sujet des renseignements opérationnels spéciaux en question, ni si la loi lui confère certains pouvoirs, ou s'il devrait faire rapport de ses constatations ou de ses recommandations à une personne en particulier. Compte tenu des répercussions potentiellement graves de la divulgation de renseignements secrets pour les fonctionnaires qui en sont à l'origine, le CSARS recommande une plus grande clarté à ce sujet. Le Comité convient que des précisions s'imposent – non seulement à l'égard des responsabilités du CSARS, mais également à l'égard de celles des autres personnes qui pourraient être saisies, en vertu de l'article 15 de la LPI, de la possibilité qu'une infraction ait été commise.

#### **RECOMMANDATION N° 26**

Que le gouvernement précise la procédure que doit suivre un administrateur général, le sous-procureur général du Canada, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité ou le commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, selon le cas, lorsqu'une personne qui souhaite communiquer des renseignements opérationnels spéciaux les informe de cette question, en vertu de l'article 15 de la *Loi sur la protection de l'information*.

## Révélation en vertu de l'article 4 de la LPI

L'article 4 de la LPI définit les infractions plus générales que sont l'utilisation et la possession non autorisée de renseignements secrets par quiconque, et non pas uniquement par des représentants du gouvernement astreints au secret. Cette disposition

« Commet une infraction à la présente loi quiconque, ayant en sa possession ou en son contrôle un chiffre officiel ou mot de passe, un croquis, plan, modèle, article, note, document ou renseignement [communique cette information à une personne non autorisée]. » [alinéa 4(1)a de la LPI]

est antérieure à la *Loi antiterroriste* et est demeurée pour l'essentiel inchangée en 2001. Les personnes qui contreviennent à l'article 4 ne peuvent pas se prévaloir de la défense d'intérêt public prévue à l'article 15 de la LPI. Certains témoins ont laissé entendre que l'article 4 devrait aussi comporter une défense d'intérêt public afin qu'il soit possible de révéler des renseignements, par exemple, pour prévenir une infraction ou signaler des actes répréhensibles commis par le gouvernement. D'autres étaient d'avis que l'article 4 de la LPI devrait être modifié de manière à ce que la divulgation ultérieure d'informations ayant fait l'objet d'une fuite ne soit pas prohibée, à moins que l'on puisse raisonnablement s'attendre qu'elle porte préjudice à la défense ou à la sécurité nationales, ou à moins qu'il soit fait mention de leur nature classifiée sur leur support.

L'article 4 de la LPI a fait l'objet de commentaires de la part de nombreux témoins, notamment parce que la GRC l'a invoqué pour exécuter des mandats de perquisition au domicile et dans le bureau de la

« En définitive, la presse risque d'être muselée sans aucune justification dans ce qu'elle peut publier et le public risque de se voir priver sans aucune justification de ce qu'il a le droit de savoir. »

(Association canadienne des libertés civiles)

journaliste du *Ottawa Citizen*, Juliet O'Neill, au motif qu'elle pouvait avoir en sa possession des renseignements secrets, relativement à l'enquête sur Maher Arar. Certains ont exprimé l'opinion que l'article 4 a un effet négatif sur les débats publics entourant les questions de sécurité nationale. Le Comité prend acte du fait que la Cour supérieure de justice de l'Ontario a invalidé les mandats de perquisition utilisés contre M<sup>me</sup> O'Neill dans une décision rendue le 19 octobre 2006<sup>40</sup>. La Cour a aussi déclaré

<sup>40</sup> *O'Neill v. Canada (Attorney General)*, [2006] O.J. No. 4189 (QL).



inconstitutionnelles les paragraphes 4(1)a), 4(3) et 4(4)b) de la LPI concernant le fait de communiquer illégalement et de recevoir des renseignements secrets, et de permettre qu'un document officiel entre en la possession d'une autre personne. La Cour a conclu que ces dispositions ne donnent aucune indication au public de ce qui constitue un comportement prohibé, tout en permettant au gouvernement de protéger arbitrairement les renseignements qu'il choisit de classifier comme « officiels ». Le Comité a été heureux d'apprendre que le gouvernement fédéral n'interjettera pas appel de la décision de la Cour supérieure de l'Ontario et qu'il examinera plutôt les possibilités législatives qui permettraient de résoudre les difficultés soulevées par le juge.

### **Le type d'informations secrètes protégées**

À notre avis, l'article 4 de la LPI pose problème et le gouvernement devrait entreprendre de le modifier, notamment sous deux aspects. En premier lieu, l'article 4 ne définit pas clairement le type d'informations

« [I]l faudrait modifier la définition juridique de "secrets d'État". Il faudrait peut-être prévoir une gradation en fonction de la classification de sécurité de l'information. »

(Wesley Wark, Université de Toronto)

qu'une personne ne peut communiquer, utiliser, retenir ou mettre en la possession de quelqu'un d'autre. Le terme « officiel » décrit une notion trop vaste parce qu'elle englobe davantage que les renseignements qui pourraient être préjudiciables pour les intérêts du Canada, comme des renseignements qui ne feraient que le mettre dans l'embarras. Le terme « document officiel » soulève encore plus d'interrogations en raison de son imprécision. Nous tenons à faire observer que le *Official Secrets Act* du Royaume-Uni, en vue de définir plus clairement la nature des renseignements protégés, restreint les renseignements qui ne peuvent être divulgués à ceux dont la divulgation serait préjudiciable, par exemple au travail des services de sécurité et du renseignement, à la capacité des forces armées ou aux intérêts du pays à l'étranger. La LPI devrait être modifiée de manière que l'article 4 couvre uniquement l'information qui doit demeurer secrète aux fins de la protection de la sécurité ou d'autres intérêts précis du Canada.

## RECOMMANDATION N° 27

Que la *Loi sur la protection de l'information* soit modifiée afin de restreindre le type de renseignements visés par les infractions prévues à l'article 4, par exemple en les limitant aux renseignements officiels secrets dont la divulgation pourrait porter atteinte à la défense nationale, à la sécurité nationale ou à d'autres intérêts légitimes du Canada en particulier.

### La nécessité d'une défense d'intérêt public

La deuxième préoccupation au sujet de l'article 4 de la LPI tient à ce qu'il ne prévoit pas de « défense d'intérêt public ». Tout comme il peut exister des situations dans lesquelles une personne astreinte au secret doit communiquer des

« [Il devrait être prévu une défense pour] la personne qui possède des renseignements classés comme étant des renseignements de sécurité et qui estime que le grand public a besoin de les connaître pour prévenir une forme quelconque d'abus. »

(Wesley Wark, Université de Toronto)

renseignements dans l'intérêt public comme le prévoit l'article 15 de la LPI, nous croyons qu'il peut y avoir des circonstances dans lesquelles un individu – qu'il s'agisse d'un employé du gouvernement, d'un journaliste ou d'un simple citoyen – pourrait devoir communiquer des renseignements pour prévenir un acte illégal ou protéger la vie, la santé ou la sécurité d'une personne. Le Comité tient à signaler qu'il existe, outre les principes qui contribuent au maintien du secret et de la loyauté envers le gouvernement, un autre principe démocratique en vertu duquel les questions qui soulèvent des préoccupations légitimes devraient être portées à l'attention du public pour qu'elles soient débattues ou résolues. Nous notons d'autre part que, dans le cas de M<sup>me</sup> O'Neill, la Cour supérieure de l'Ontario a rejeté l'argument du gouvernement selon lequel une défense générale d'intérêt public existe déjà sous le régime de l'article 4<sup>41</sup>. Le juge a conclu que la mention expresse d'une telle défense à l'article 15, compte tenu de l'absence de disposition similaire à l'article 4, témoigne de l'intention du Parlement de ne pas prévoir en 2001 de défense générale d'intérêt public pour les infractions de révélation prévues à l'article 4.

Par conséquent, nous demandons au gouvernement de modifier l'article 4 de la LPI pour y ajouter une défense fondée sur la communication de renseignements dans

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, par. 54-57.

l'intérêt public. Cette défense devrait avoir une portée plus large que celle qui est actuellement contenue à l'article 15 de la LPI, étant donné que cet article ne permet que la révélation dans le but d'empêcher la commission d'une infraction et exige que la personne astreinte au secret fasse d'abord part de ses préoccupations au sein du gouvernement. En ce qui concerne l'article 4, il pourrait se trouver des situations où une telle révélation serait nécessaire pour des motifs plus généraux et dans lesquelles le fait d'avoir d'abord à informer le gouvernement pourrait aller à l'encontre du but recherché en portant la question à l'attention du public. Ainsi, un juge appelé à déterminer si une infraction a été commise en vertu de l'article 4 devrait, de manière plus générale, sopeser les motifs d'intérêt public en faveur de la révélation par rapport à ceux qui militent en faveur de la non-révélation. Le critère ainsi ajouté à l'article 4 serait comparable à celui prévu à l'article 38.06 de la *Loi sur la preuve au Canada*, selon lequel le juge doit prendre en compte les motifs d'intérêt public qui vont dans le sens de la révélation lorsqu'il décide s'il doit autoriser, dans le contexte de procédures criminelles ou administratives, la divulgation de renseignements que le gouvernement a refusé de communiquer.

#### **RECOMMANDATION N° 28**

Que la *Loi sur la protection de l'information* soit modifiée afin qu'une personne ne puisse être déclarée coupable d'une infraction à l'article 4 si un juge statue qu'elle a agi dans l'intérêt public et que l'importance des motifs d'intérêt public en faveur de la révélation l'emporte sur celle des motifs d'intérêt public en faveur de la non-révélation.

#### **Dessein nuisible aux intérêts de l'État**

Commet diverses infractions prévues aux articles 4, 5 et 6 de la LPI, quiconque communique des renseignements ou cherche à avoir accès à un endroit prohibé dans tout dessein « nuisible à la sécurité ou

« [I]l y aurait beaucoup à gagner, au regard des libertés civiles et de l'utilisation ciblée des ressources limitées dont on dispose, à définir la sécurité nationale de façon plus étroite et plus ciblée. »

(Kent Roach, Université de Toronto)

aux intérêts de l'État ». Lorsque la *Loi antiterroriste* a été adoptée en 2001, ce concept a été défini à l'article 3 de la LPI. Cependant, certains des témoins qui ont comparu devant

le Comité ont laissé entendre que l'article 3 donne une définition trop vaste de ce qui constitue un dessein de nuire à la sécurité ou aux intérêts du Canada. Il vise notamment la commission d'une infraction punissable d'une peine d'emprisonnement maximale de deux ans ou plus pour avoir contribué « à la réalisation d'un objectif politique, religieux ou idéologique ». Certains ont soutenu que le dessein nuisible ne devrait pas comprendre les différents préjudices économiques ou financiers énumérés à l'article 3.

Le Comité convient que l'énoncé actuel de la LPI quant à ce qui constitue un dessein nuisible aux intérêts de l'État est trop vaste. La référence à un objectif politique, religieux ou idéologique devrait à tout le moins être supprimée pour les mêmes raisons que celles que nous avons avancées plus haut à l'appui de notre recommandation visant la suppression de ces termes de la définition d'« activité terroriste » à l'article 83.01 du *Code criminel*. Nous pensons aussi que le gouvernement devrait évaluer la mesure dans laquelle des activités qui ont une incidence sur le bien-être économique ou financier du Canada devraient être comprises dans la notion d'atteinte à la sécurité ou aux intérêts du Canada. Bien qu'il soit important de prévenir les atteintes résultant de l'utilisation de renseignements secrets ou de l'entrée dans un endroit prohibé, nous nous demandons s'il y a lieu de les criminaliser dans la LPI de la même manière que les atteintes à la santé ou à la sécurité.

**RECOMMANDATION N° 29**

Que l'alinéa 3(1)a) de la *Loi sur la protection de l'information* soit modifié par la suppression de la mention relative à la contribution à la réalisation d'un objectif politique, religieux ou idéologique de la liste des circonstances qui caractérisent l'existence d'un dessein nuisible à la sécurité ou aux intérêts du Canada.

## DÉTENTION ET EXPULSION EN VERTU D'UN CERTIFICAT DE SÉCURITÉ

La procédure en vertu de laquelle des non-citoyens peuvent être détenus et expulsés sur la foi d'éléments de preuve confidentiels affirmant qu'ils posent un risque pour la sécurité du Canada n'apparaît pas dans la *Loi antiterroriste*. Elle est en fait prévue depuis de nombreuses années par le droit canadien en matière d'immigration, même si les nombreuses modifications qui y ont été apportées l'ont considérablement transformée. Bien que rarement utilisés, les certificats de sécurité ont suscité beaucoup de critiques. Étant donné qu'il s'agit d'un moyen utilisé par le gouvernement pour réagir à la menace sérieuse que posent certains individus, le Comité a estimé qu'il était important d'aborder cette question controversée dans le contexte du dispositif canadien de lutte contre le terrorisme.

Un « résident permanent » est une personne qui a le statut de résident permanent et n'a pas perdu ce statut. [LIPR, article 2]

Un « étranger » est une personne autre qu'un citoyen canadien ou un résident permanent. La présente définition vise également les apatrides. [LIPR, article 2]

Aux termes de l'article 77 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), un résident permanent ou un étranger peut être interdit de territoire pour raison de sécurité, pour atteinte aux droits humains ou internationaux, ou pour des actes de grande criminalité ou de criminalité organisée. Le cas échéant, cette personne fait alors l'objet d'un certificat de sécurité qui est ensuite déposé auprès de la Cour fédérale afin qu'elle décide du caractère raisonnable du certificat. Si le certificat est jugé raisonnable, il vaut alors mesure de renvoi, et la décision n'est pas susceptible d'appel ou de contrôle judiciaire. Depuis 1991, vingt-huit certificats de sécurité ont été délivrés, dont seulement six après le

« C'est une des séries de moyens que nous avons pour entraver et prévenir les activités exercées par les organismes de ce genre au Canada. [...] Cela ne vise pas uniquement les terroristes. Nous le faisons pour les membres du crime organisé, les auteurs de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre. [...] Il y a toujours un certain danger à attendre de pouvoir recourir au processus pénal. »

(Paul Kennedy, ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile)

11 septembre 2001. Dix-neuf de ces certificats ont conduit à des expulsions, le deux plus récentes étant celle d'Ernst Zundel, renvoyé en Allemagne en mars 2005, et celle de l'individu prétendant s'appeler Paul William Hampel, expulsé vers la Russie en décembre 2006. Trois certificats de sécurité ont été rejetés par les tribunaux au motif qu'ils n'étaient pas raisonnables; l'un d'eux a cependant été délivré de nouveau par la suite. Six personnes font actuellement l'objet d'un certificat de sécurité au Canada : Mohamed Harkat, Hassan Almrei, Adil Charkaoui, Mohamed Mahjoub, Mahmoud Jaballah, et Manickavasagam Suresh. Trois d'entre eux, à savoir messieurs Suresh, Charkaoui et Harkat, ont été remis en liberté sous des conditions strictes.<sup>42</sup>

Plus tôt dans ce rapport, nous avons recommandé la nomination, lors du processus d'examen par les tribunaux du caractère raisonnable d'un certificat de sécurité, d'un intervenant spécial chargé de défendre les intérêts d'un étranger ou d'un résident permanent, qui aura accès aux renseignements confidentiels sur lesquels se fonde le certificat et qui questionnera le refus de communiquer ceux-ci et la fiabilité de la preuve. Dans cette partie du rapport, nous traitons de certaines inquiétudes qui demeurent au sujet de la procédure de délivrance des certificats de sécurité et qui ont été soulevées par certains des témoins qui ont comparu devant le Comité.

### **La détention et le contrôle des motifs de la détention**

Étant donné que les certificats de sécurité ne sont utilisés que dans le contexte de l'immigration, ils ne s'appliquent qu'aux résidents permanents et aux étrangers, et non aux citoyens canadiens<sup>43</sup>. Les

« [On] devrait se demander quelles sont les autres options à part ce système de détention obligatoire extrême qui s'applique en ce moment. [...] [Dans les autres contextes,] peu importe le type de crime commis, les détenus font l'objet d'un examen périodique des motifs de la détention. »

(Barbara Jackman, à titre personnel)

<sup>42</sup> Le 15 février 2007, il a été ordonné que M. Mahjoub soit libéré à des conditions strictes, mais il n'avait pas recouvré sa liberté lorsque ce rapport a été présenté sous forme finale: *Mahjoub c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 171.

<sup>43</sup> Les citoyens canadiens qui présentent un risque pour la sécurité nationale doivent faire l'objet d'une enquête et d'accusations, s'il y a lieu, conformément aux dispositions du *Code criminel*, de la *Loi sur la sécurité de l'information* ou des autres dispositions législatives applicables en matière de lutte contre le terrorisme.

procédures diffèrent également selon qu'il est question de résidents permanents ou d'étrangers. Dès qu'un certificat de sécurité a été signé, il est possible, conformément à l'article 82 de la LIPR, de lancer un mandat pour l'arrestation et la mise en détention du résident permanent visé par ce certificat dont on a des motifs raisonnables de croire qu'il constitue un danger pour la sécurité nationale ou la sécurité d'autrui ou qu'il se soustraira vraisemblablement à la procédure ou au renvoi. Les étrangers, par contre, peuvent être automatiquement mis en détention sans aucun mandat. Suivant l'article 83 de la LIPR, un juge doit contrôler les motifs de la détention d'un résident permanent dans les 48 heures suivant le début de la détention, et au moins tous les six mois par la suite, jusqu'à ce qu'il ait été statué sur le caractère raisonnable du certificat de sécurité et que le résident permanent soit renvoyé (expulsé) ou autorisé à rester au Canada. Un tel contrôle des motifs de la détention n'est pas prévu dans le cas d'un étranger, préalablement à l'audience relative au certificat de sécurité, ce qui est contraire à la démarche existant en droit criminel, selon laquelle les personnes qui font l'objet d'une procédure pénale ont généralement le droit à un contrôle des motifs de leur détention peu après leur mise en détention. Le Comité a été troublé d'apprendre que, lorsque le certificat de sécurité est jugé raisonnable et que l'expulsion est impossible à cause des risques auxquels serait exposée la personne dans son pays d'origine, la détention est susceptible de se prolonger pendant des années. Le délai généralement long entre la délivrance du certificat de sécurité et l'audience ayant pour objet d'en déterminer le caractère raisonnable pose de sérieux problèmes quant à l'application régulière de la loi et au caractère raisonnable du délai de règlement des dossiers.

De nombreux témoins ont critiqué sévèrement la procédure des certificats de sécurité, qualifiant les détentions de longue durée sans accusation criminelle de « version canadienne de Guantanamo Bay ». Selon eux, cette procédure est discriminatoire, car elle ne s'applique qu'à ceux qui ne sont pas citoyens canadiens, et

« [Les certificats de sécurité] et autres mesures qui limitent les droits prévus dans la Charte ne devraient jamais être utilisés à la place de poursuites, conformément [au droit à un] procès équitable. »

(David Morris, Juristes canadiens pour le respect des droits de la personne dans le monde)

s'écarte de manière significative de nos procédures judiciaires ordinaires, dans lesquelles la privation de liberté exige de l'État qu'il s'acquitte d'un fardeau de preuve plus exigeant. En

« Il faut abolir le régime [des certificats de sécurité], car il est inéquitable et injuste. »

(Ziyaad Mia, Canadian Muslim Lawyers Association)

particulier, c'est la confirmation du certificat pour la seule raison de son « caractère raisonnable » qui pose problème, étant donné que la décision du juge n'est pas susceptible d'appel. Le Comité a également été mis en garde contre le risque d'erreurs dans ce genre d'affaires.

Le Comité prend acte des conclusions de l'étude menée par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies sur l'usage des certificats de sécurité au Canada et leur conformité au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Dans son rapport paru en avril 2006<sup>44</sup>, le comité des Nations Unies fait part de sa préoccupation quant au fait que « des personnes aient été détenues pendant plusieurs années sans accusation criminelle, sans avoir été convenablement informées des motifs de leur détention et n'ayant eu droit qu'à une révision juridique limitée ». Il demande instamment au Canada de « veiller à ce que la détention administrative en vertu des certificats de sécurité fasse l'objet d'une révision juridique conforme aux exigences de l'article 9 du Pacte », et de « déterminer la durée maximale légale de pareilles détentions ». Se disant d'autre part préoccupé par la question de la détention obligatoire de ressortissants étrangers ne possédant pas le statut de résident permanent, le même comité indique que le Canada « devrait réviser ses pratiques afin de s'assurer que les personnes soupçonnées de terrorisme ou de toute autre infraction criminelle soient détenues dans le cadre d'instances d'une procédure criminelle conforme au Pacte. Il devra également veiller à ce que la détention ne soit jamais obligatoire, mais décidée en fonction de chaque cas. »

Le Comité reconnaît que les lois en matière d'immigration font une distinction entre les droits des citoyens canadiens et ceux des résidents permanents ou des étrangers. Contrairement à un citoyen canadien, un résident permanent ou un étranger n'a pas le

---

<sup>44</sup> Nations Unies, Comité des droits de l'homme, *Observations finales : Canada*, *supra*, par. 14.



droit absolu d'entrer au Canada, de quitter le pays ou d'y rester. Nous reconnaissons également qu'il y a des raisons justifiant de traiter les questions liées à la sécurité nationale différemment des autres. Il n'empêche que la procédure entourant la détention d'un individu qui n'est pas citoyen

« La façon dont on renvoie un étranger ne peut pas être arbitraire. L'étranger a droit à la protection en vertu des principes de justice fondamentale, de son droit à la vie, à la sécurité et à la liberté. Il a ce droit, car ce droit est pour tout le monde. Il n'a peut-être pas le droit de rester au Canada, mais il a le droit d'être protégé en vertu des principes de justice fondamentale. »

(François Crépeau, Université de Montréal)

canadien en vertu d'un certificat de sécurité devrait être aussi juste et équitable que possible. Les dérogations apportées pour des motifs de sécurité nationale ou de lutte contre le terrorisme au respect strict des principes de justice fondamentale et d'application régulière de la loi, doivent être aussi minimales que possible dans les circonstances.

Nous constatons que l'article 84 de la LIPR permet à un étranger qui n'a pas été expulsé dans les 120 jours suivant la confirmation du certificat de présenter une demande de remise en liberté. Le

« La détention, ou la privation de liberté par suite de l'application de la loi, constitue une mesure extraordinaire. La détention doit s'appuyer sur la transparence et il doit y avoir possibilité d'en contester la légitimité. »

(Greg P. DelBigio, Association du Barreau canadien)

Le juge peut accorder la remise en liberté aux conditions qu'il estime indiquées, s'il est convaincu que le requérant ne sera pas renvoyé dans un délai raisonnable et que sa mise en liberté ne constitue pas un danger pour la sécurité nationale ou la sécurité d'autrui. Si un étranger peut demander sa remise en liberté *après* l'examen du certificat de sécurité le concernant, nous ne voyons aucune raison justifiant qu'il n'ait pas droit à faire contrôler les motifs de sa détention *avant* l'examen du certificat. Nous savons également que la Cour fédérale a conclu, dans un jugement rendu le 1<sup>er</sup> février 2006<sup>45</sup>, que la détention prolongée d'un étranger sans contrôle des motifs de sa détention avant l'examen du certificat de sécurité le concernant est discriminatoire au sens de l'article 15 de la *Charte*

<sup>45</sup> *Re Jaballah*, 2006 CF 115, par. 81 et 93.

*canadienne des droits et libertés*, en comparaison des droits accordés par la loi aux résidents permanents.

Dès lors qu'un étranger qui fait l'objet d'un certificat de sécurité peut être arrêté sans mandat, l'absence de contrôle des motifs de la détention dans la loi actuelle signifie qu'*aucun* juge n'a examiné la question avant l'audience principale relative au certificat, qui peut souvent être tenue plusieurs mois ou plusieurs années après. Il s'agit clairement d'une entorse aux principes ordinaires d'application régulière de la loi qui ne peut être justifiée par de simples raisons de sécurité. Par conséquent, le Comité estime que les étrangers devraient à tout le moins avoir droit au contrôle des motifs de leur détention à un moment donné avant que le caractère raisonnable du certificat de sécurité délivré à leur égard ne fasse l'objet d'une décision. Un juge ne devrait pas ordonner la détention prolongée d'un étranger, à moins d'être convaincu que ce dernier présente un danger pour la sécurité nationale ou celle d'autrui ou qu'il est peu probable qu'il se présente à une procédure subséquente ou qu'il se livre aux autorités compétentes si l'on ordonne son renvoi. Nous sommes conscients du fait que les facteurs et les renseignements pris en considération par le juge au moment du contrôle des motifs de la détention peuvent être différents selon qu'il s'agisse d'un étranger ou d'un résident permanent. Par exemple, le risque de fuite peut être plus élevé dans le cas d'un étranger, en raison du peu de liens qu'il peut avoir avec le Canada. D'autre part, il est plus probable que les renseignements dont dispose le gouvernement au sujet du prétendu risque que représente un étranger pour la sécurité nationale proviennent de sources étrangères que de sources situées au Canada.

**RECOMMANDATION N° 30**

Que le paragraphe 83(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* soit modifié de manière à prévoir que les motifs de la détention d'un étranger qui fait l'objet d'un certificat de sécurité doivent être contrôlés par un juge dans un délai de 48 heures.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, un résident permanent n'a droit au contrôle des motifs de sa détention que tous les six mois, en attendant la décision relative au certificat de sécurité. Outre le fait d'accorder aux étrangers le droit à un contrôle

préalable des motifs de leur détention, le Comité est d'avis que tant les résidents permanents que les étrangers devraient avoir droit de faire contrôler les motifs de leur détention de manière plus fréquente que tous les six mois. Le Comité remarque, par exemple, que ces contrôles sont effectués à intervalles plus rapprochés dans d'autres situations qui relèvent de la LIPR. En ce qui concerne les certificats de sécurité, le Comité tient à souligner que la situation d'un individu peut changer et que de nouveaux renseignements peuvent être obtenus dans un délai relativement court, justifiant ainsi la remise en liberté sous condition de la personne. Un contrôle des motifs de la détention devrait donc être effectué non seulement dans les 48 heures suivant l'arrestation, mais également dans les 30 jours qui suivent, puis par la suite tous les 90 jours. Encore une fois, c'est dans l'intérêt de l'application régulière de la loi et de la justice fondamentale que le Comité fait cette recommandation, tout en gardant à l'esprit le caractère particulier des difficultés que soulèvent les questions de sécurité nationale. Il s'agit d'un moyen permettant de s'assurer que la situation de l'individu concerné fasse l'objet d'un examen judiciaire régulier et fréquent pendant la période de détention, qui peut se révéler très longue.

#### **RECOMMANDATION N° 31**

Que le paragraphe 83(2) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* soit modifié de manière à prévoir que les motifs de la détention d'un résident permanent ou d'un étranger faisant l'objet d'un certificat de sécurité doivent être contrôlés par un juge dans un délai de 30 jours suivant le début de la détention et au moins une fois tous les 90 jours par la suite.

#### **Preuves ou renseignements obtenus sous la torture**

Certains témoins entendus par le Comité ont fait mention du danger associé au fait de se fier à des preuves obtenues sous la torture et ont exprimé leur inquiétude que de telles preuves puissent être utilisées en vue de la délivrance de certificats de sécurité. Au-delà des questions d'ordre moral que pose le recours à ce type de preuves, force est d'admettre que leur fiabilité est fort douteuse. Par ailleurs, nous soulignons qu'en décembre 2005, la Chambre des lords britannique a jugé à l'unanimité que les

renseignements obtenus sous la torture ne peuvent être utilisés dans le cadre de poursuites judiciaires, même si les agents britanniques n'ont pas pris part à la torture et que les actes en cause ont été commis à l'extérieur du Royaume-Uni ou hors du contrôle des autorités britanniques.

Certains témoins qui ont comparu devant le Comité ont exprimé l'opinion selon laquelle les règles de preuve et le droit administratif devraient être renforcés afin d'interdire à tout tribunal ou organisme d'admettre en preuve des renseignements obtenus sous la

« [Ce] paragraphe devrait explicitement préciser que les éléments de preuve obtenus sous la torture sont inadmissibles et que, lorsque la source de la preuve provient d'un organisme de renseignements relevant d'un pays dont on sait qu'il pratique la torture, les éléments de preuve sont présumés [ne pas être] dignes de foi. »

(British Columbia Civil Liberties Association)

torture. Nous constatons que le juge O'Connor, président de la Commission d'enquête sur l'affaire Maher Arar, a affirmé en septembre 2006, dans la recommandation 15 de son rapport, que les organismes canadiens devraient identifier les renseignements provenant de pays aux antécédents douteux en matière de droits de la personne, en étudier les implications sur le plan des droits de la personne et prendre les mesures adéquates pour en évaluer la fiabilité<sup>46</sup>. Nous abondons dans le même sens. Les services de sécurité et de renseignement canadiens doivent examiner avec soin tout renseignement susceptible d'avoir été obtenu sous la torture avant de l'utiliser pour les fins de leurs enquêtes, pour servir de fondement au dépôt d'accusations ou pour justifier des poursuites ou la délivrance d'un certificat de sécurité. Cela nécessitera peut-être que davantage de ressources et de personnel possédant les compétences nécessaires pour analyser ce genre de renseignements soient spécifiquement affectés à cette fin. Il est primordial que les services canadiens de sécurité nationale et d'application de la loi s'engagent à évaluer attentivement les allégations de torture et vérifier la fiabilité de toute preuve susceptible d'avoir été obtenue par la torture.

<sup>46</sup> [Rapport sur les événements concernant Maher Arar : Analyse et recommandations](#), *supra*, p. 379-381.

En ce qui concerne les règles de preuve, un témoin nous a rappelé qu'il est un principe général de droit suivant lequel les tribunaux doivent écarter toute preuve qui n'est pas

« On ne peut s'appuyer sur une preuve qui n'est pas fiable, c'est-à-dire crédible et digne de foi, pour juger du caractère raisonnable d'un certificat. »

(Barbara Jackman, à titre personnel)

fiable, c'est-à-dire crédible et digne de foi. De par leur nature et leur origine, les renseignements obtenus sous la torture ne peuvent être considérés comme fiables, et doivent donc être étayés ou corroborés par d'autres moyens. Même s'il apparaît évident de rejeter toute preuve qui n'est pas fiable, il est précisé à l'alinéa 78j) de la LIPR que le juge chargé de statuer sur le certificat de sécurité peut recevoir et admettre en preuve tout élément qu'il estime « utile ». Dans un souci de certitude et de clarté, le Comité pense que le terme « utile » devrait être remplacé par les termes « digne de foi et utile », d'autant plus que le terme « digne de foi » est déjà utilisé des dispositions législatives comparables portant sur l'examen judiciaire de l'inscription d'une entité terroriste, l'examen d'un certificat ayant pour effet de refuser ou de révoquer le statut d'organisme de bienfaisance, les demandes de communication de renseignements en vertu de la *Loi sur la preuve au Canada* et les demandes de modification ou d'annulation d'un certificat du procureur général du Canada interdisant la divulgation de renseignements.

#### **RECOMMANDATION N° 32**

Que l'alinéa 78j) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* soit modifié afin de préciser que le juge appelé à statuer sur le caractère raisonnable d'un certificat de sécurité peut admettre en preuve tout élément qu'il estime « digne de foi et utile ».

## La possibilité de faire appel

Certains témoins qui ont été entendus par le Comité se sont dits préoccupés par le fait que le paragraphe 80(3) de la LIPR exclut tout appel ou révision judiciaire de la décision rendue par la Cour fédérale

« En ce qui concerne les certificats de sécurité, nous [proposons] une procédure d'appel accélérée [...], étant donné le petit nombre de cas, l'importance de cette question et les problèmes qui surviennent avec les détentions indéfinies. »

(Murray Mollard, British Columbia Civil Liberties Association)

au sujet du caractère raisonnable du certificat de sécurité. Ils trouvent très injuste qu'une personne puisse faire l'objet d'un renvoi immédiat à compter de la confirmation par un juge du certificat de sécurité. De même, nous doutons sérieusement de la conformité du caractère définitif de la décision rendue aux principes généraux de justice, lorsque les droits et les intérêts d'une personne sont en jeu. Il nous apparaît inacceptable que les personnes qui font l'objet d'un certificat de sécurité et qui n'ont pas librement accès aux renseignements utilisés contre elles dans la cadre d'une instance pouvant conduire à leur détention prolongée ou à leur expulsion, parfois vers un pays où leur sécurité pourrait être menacée et où elles risquent d'être maltraitées, ne bénéficient pas d'un droit d'appel, conformément aux principes de justice et d'application régulière de la loi.

### RECOMMANDATION N° 33

Que le paragraphe 80(3) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* soit abrogé et que la décision du juge de la Cour fédérale concernant le caractère raisonnable d'un certificat de sécurité soit susceptible appel devant la Cour fédérale d'appel.

## Expulsion et risque de torture

Lorsqu'il a comparu devant le Comité, le ministre de la Justice et procureur général a souligné à plusieurs reprises que les personnes faisant l'objet d'un certificat de sécurité peuvent être remises en liberté si elles acceptent de retourner dans le pays dont elles ont la nationalité. Il est aussi parfois possible de négocier le renvoi d'une personne vers un pays tiers. Cependant, lorsque le pays d'origine de la personne est connu pour ses

violations des droits de la personne et que le renvoi vers un pays tiers est impossible, il existe un risque sérieux que la personne soit torturée une fois qu'elle aura quitté le Canada. Autrement dit, le fait qu'une personne accepte de quitter volontairement le Canada pour mettre fin à sa détention ou que l'on ordonne son expulsion du Canada à la suite de la confirmation du certificat de sécurité la concernant n'est pas toujours une bonne solution.

En ce qui concerne l'expulsion des personnes qui font l'objet d'un certificat de sécurité, le Comité pense que le Canada doit respecter ses engagements qui découlent de la *Convention contre la*

« Le processus concernant les certificats de sécurité doit être réformé de manière à ce qu'il respecte les obligations internationales [du Canada] en matière de droits de la personne... »

(Amnistie Internationale)

*torture* des Nations Unies. Le paragraphe 3(1) de la Convention interdit formellement à tout État partie d'expulser une personne vers un autre État s'il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture. Le paragraphe 2(2) précise qu'aucune circonstance ne peut être invoquée pour passer outre à cette interdiction. Au mois de mai 2005, le Comité des Nations Unies contre la torture a critiqué le fait que le Canada n'ait pas « reconnu en droit interne le caractère absolu de la protection conférée par l'article 3 de la Convention, qui n'est susceptible d'aucune exception quelle qu'elle soit<sup>47</sup> ».

---

<sup>47</sup> Nations Unies, Comité contre la torture, 34<sup>e</sup> session, [Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 19 de la Convention - Conclusions et recommandations du Comité contre la torture : Canada](#), CAT/C/CR/34/CAN, mai 2005, par. 4. Dans *Suresh c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, *supra*, par. 77 et 78, la Cour suprême du Canada conclue que « dans la mesure où la *Loi sur l'immigration* n'écarte pas la possibilité d'expulser une personne vers un pays où elle risque la torture, la ministre doit généralement refuser d'expulser le réfugié lorsque la preuve révèle l'existence d'un risque sérieux de torture ». Elle ajoute cependant : « Nous n'excluons pas la possibilité que, dans des circonstances exceptionnelles, une expulsion impliquant un risque de torture puisse être justifiée, soit au terme du processus de pondération requis par l'art. 7 de la *Charte* soit au regard de l'article premier de celle-ci. » L'article 7 de la *Charte* précise qu'il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale, tandis que l'article 1 permet de restreindre les droits et libertés dans des limites qui sont raisonnables et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Les observations précédentes sont reprises dans le rapport publié en avril 2006 par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies concernant la mise en œuvre par le Canada du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* :

L'État partie devrait reconnaître le caractère absolu de l'interdiction de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants, interdiction à laquelle il ne peut être dérogé en aucune circonstance. Ces traitements ne peuvent jamais être justifiés au nom d'un équilibre à établir entre les intérêts de la société et les droits de l'individu en vertu de l'article 7 du Pacte. Aucun individu, sans exception, même quelqu'un soupçonné de représenter un danger pour la sécurité nationale et la sécurité d'autrui, et même pendant un état d'urgence, ne peut être expulsé vers un pays où il risque d'être soumis à la torture ou à un traitement cruel, inhumain ou dégradant. L'État partie devrait inscrire clairement ce principe dans sa législation<sup>48</sup>.

Certains témoins que nous avons entendus ont repris en substance les conclusions du comité des Nations Unies, à savoir qu'une personne ne devrait pas être expulsée vers un pays au sujet duquel il existe des motifs

« Le Canada doit se doter d'une loi qui interdise absolument le refoulement vers un pays qui pratique la torture, comme il est tenu de le faire en vertu du droit international. »

(Andrew Brouwer, Conseil canadien pour les réfugiés)

sérieux de croire qu'elle risque d'y être torturée. Le Comité reconnaît que ce principe pose une question délicate quant à la marche à suivre lorsque l'on a affaire à une personne qui ne peut être expulsée du Canada sans crainte pour sa sécurité mais qui risque d'être détenue pour une période indéterminée, en raison du risque qu'elle pose pour la sécurité nationale. Nous sommes cependant d'avis que, afin de confirmer le principe selon lequel la torture ne peut être justifiée en aucune circonstance et afin de respecter ses obligations internationales, le Canada doit adopter des dispositions législatives interdisant formellement toute expulsion qui implique un risque de torture, et tout particulièrement dans le contexte d'un renvoi fondé sur un certificat de sécurité. Par conséquent, les organismes de sécurité nationale du Canada devraient examiner attentivement les allégations relatives à des risques probables de torture afin de déterminer s'il existe ou non des motifs raisonnables de croire que la personne visée par

---

<sup>48</sup> Nations Unies, Comité des droits de l'homme, [Observations finales : Canada](#), *supra*, par. 15.



le certificat sera soumise à la torture dans le pays où elle serait renvoyée. Il importe également de garder à l'esprit le fait que la torture n'est pas toujours infligée par l'État et qu'elle peut aussi être la conséquence de l'incapacité du pays d'accueil de protéger la personne renvoyée contre les actes de torture pratiqués par une tierce partie.

#### **RECOMMANDATION N° 34**

Que la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* soit modifiée de manière à prévoir qu'un résident permanent ou un étranger ne peut être renvoyé du Canada sur la foi d'un certificat de sécurité, s'il existe des motifs raisonnables de croire que cette personne risque d'être torturée dans le pays où elle sera renvoyée, à moins que celle-ci ne décide volontairement de quitter le Canada.

#### **Garanties diplomatiques contre la torture**

L'une des façons pour les représentants officiels canadiens de conclure qu'il n'y aura vraisemblablement pas torture, et qu'une personne peut donc être expulsée suite à la confirmation d'un certificat de sécurité, consiste en l'acceptation d'une « garantie diplomatique ». Autrement dit, les gouvernements renvoient parfois quelqu'un vers un pays ayant la réputation de recourir à la torture, après avoir reçu de ce dernier l'assurance que la personne en question ne sera pas torturée. La garantie diplomatique fournie par un autre pays peut prendre la forme d'un engagement à respecter les droits fondamentaux d'une personne en particulier, ainsi que d'un mécanisme de confirmation du respect de cet engagement, au moyen par exemple d'une surveillance ou de rapports.

Certains observateurs affirment que ces garanties sont inefficaces, parce qu'elles émanent de pays reconnus pour violer systématiquement les droits de la personne et qui ne sont pas près de changer à cet égard. Puisque la torture se pratique dans la clandestinité, il est difficile de surveiller les agissements d'un pays à l'endroit d'une personne qui y a été renvoyée et de s'assurer que celle-ci n'est pas maltraitée. En outre, le simple fait d'accepter des garanties diplomatiques contre la torture a pour effet d'amoindrir la portée de la prohibition de la torture à l'échelle internationale, que tous les

États devraient respecter, sans exception. Ces garanties ont été l'objet d'un rapport du Comité mixte des droits de la personne du Parlement du Royaume-Uni paru en mai 2006, qui conclut que leur absence de fiabilité pour prévenir les actes de torture est apparue dans un certain nombre de cas<sup>49</sup>.

Dans la mesure où le gouvernement canadien déciderait de tenir compte d'une garantie diplomatique comme preuve digne de foi que la personne renvoyée dans un autre pays en vertu d'un certificat de sécurité ne risque pas d'y être torturée, nous voudrions nous assurer que des mécanismes de contrôle appropriés sont mis en place pour surveiller le retour, et notamment la possibilité d'obtenir d'une source fiable des renseignements concernant la situation et l'état de santé de la personne. Le gouvernement devrait se garder d'expulser une personne s'il n'est pas convaincu de pouvoir déterminer si celle-ci sera traitée correctement et si la garantie diplomatique sera respectée.

#### **RECOMMANDATION N° 35**

Que, avant de renvoyer quelqu'un dans un pays où il pourrait être torturé, sur la foi d'une garantie diplomatique que celui-ci ne fera pas l'objet d'actes de torture, le gouvernement s'assure de l'existence de mesures efficaces permettant d'assurer un suivi du retour de cette personne, et notamment de la possibilité d'avoir accès aux informations nécessaires pour vérifier que la personne n'est pas soumise à de tels actes.

#### **La nécessité d'une solution internationale**

Le principe de l'interdiction d'une expulsion lorsqu'il existe un risque de torture peut cependant avoir des répercussions très fâcheuses pour une personne détenue en vertu d'un certificat de sécurité, que le juge refuse de libérer en raison du risque qu'elle présente pour la sécurité nationale ou la sécurité d'autrui. Le cas de Mahmoud Jaballah illustre bien ce fait. Le 16 octobre 2006, la Cour fédérale a confirmé la décision de placer en détention Mahmoud Jaballah, en vertu d'un certificat de sécurité, en affirmant que ce

---

<sup>49</sup> Parlement du Royaume-Uni, Comité mixte des droits de la personne, [The U.N. Convention Against Torture \(UNCAT\)](#), dix-neuvième rapport, session 2005-2006, Londres, 26 mai 2006, par. 95-133.

dernier devrait être expulsé du Canada dans les meilleurs délais<sup>50</sup>. La Cour a cependant aussi jugé que M. Jaballah ne pouvait être expulsé en Égypte, son pays de citoyenneté, en raison du risque de torture auquel il serait exposé dans celui-ci, ni vers aucun autre pays dans lequel il risquerait d'être torturé. Par conséquent, M. Jaballah devra soit demeurer en détention, soit quitter volontairement le Canada, soit encore être expulsé vers un pays tiers où il sera en sécurité et qui accepte de l'accueillir.

Entre la détention pour une durée indéterminée au Canada et l'expulsion dans un pays où il est probable qu'elles y seront torturées, la plupart des personnes qui font l'objet d'un certificat de

« L'autre réalité, c'est que ces pays doivent collaborer à l'échelle internationale pour combattre ce qui constitue très clairement un problème mondial de terrorisme. »

(Paul Kennedy, ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile)

sécurité choisiront sans doute la première option, qui devrait être aussi celle que privilégie le gouvernement. Cela dit, même dans les cas où la personne ne risque pas d'être torturée après son renvoi vers un pays donné, le Comité ne croit pas que l'expulsion soit nécessairement la solution indiquée. La personne peut toujours constituer une menace pour le Canada si elle vit ailleurs. En outre, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, le Canada a des responsabilités à l'égard de la communauté internationale. En se contentant d'expulser cette personne, laissant ainsi à d'autres le soin de traiter avec elle et de composer avec la menace qu'elle représente, le Canada déroge ainsi d'une certaine façon à l'obligation collective de mettre un frein au terrorisme et de rendre le monde plus sûr.

Le Comité ne connaît pas la réponse à la question très délicate du traitement des personnes qui constituent une menace pour le Canada mais qui risquent la torture dans le ou les pays où elles pourraient être renvoyées, ou encore les personnes qui, exposées ou non au risque de torture, constituent une menace pour l'ensemble de la communauté internationale. Nous exhortons cependant le Canada à entamer un dialogue avec d'autres pays, en militant par exemple en faveur de la création d'un groupe de travail au sein des

---

<sup>50</sup> *Re Jaballah*, 2006 CF 1230.

Nations Unies ou en proposant un examen par l'actuel Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité, afin d'amener la communauté internationale à réfléchir à ces questions importantes. Il importe, entre autres, de déterminer s'il existe une limite maximale à la détention prolongée et le moment auquel des accusations précises devraient être portées et ce, d'autant plus que les pays peuvent s'échanger des renseignements pour traduire en justice les terroristes présumés. Si des mesures préventives telles que l'expulsion sur la base d'un certificat de sécurité sont parfois nécessaires en matière de lutte contre le terrorisme, il y a une limite au-delà de laquelle le principe de précaution doit céder le pas au droit qu'ont les individus de connaître les allégations qui pèsent contre eux et d'y répondre, ainsi que d'être jugés dans un pays respectueux des principes de l'équité et de l'application régulière de la loi.

**RECOMMANDATION N° 36**

Que le Canada prenne l'initiative de susciter une réflexion aux Nations Unies sur la manière appropriée de traiter les terroristes présumés ou reconnus qui, peu importe le pays où ils se trouvent ou vers lequel ils peuvent être expulsés, représentent une menace pour la communauté internationale dans son ensemble.

**RECOMMANDATION N° 37**

Que le Canada prenne l'initiative de susciter une réflexion aux Nations Unies sur la manière appropriée de traiter les terroristes présumés ou reconnus qui ne peuvent être expulsés vers un autre pays en raison d'un risque de torture et qui sont susceptibles d'être détenus indéfiniment, sans perspective de procédures criminelles ou autres leur permettant de répondre aux faits qui leur sont reprochés.

## **SURVEILLANCE ET EXAMEN DU DISPOSITIF CANADIEN DE SÉCURITÉ NATIONALE ET DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME**

L'absence d'une surveillance et d'un examen adéquats des questions se rapportant à la sécurité nationale et à la lutte contre le terrorisme est une préoccupation qui revient sans cesse depuis le dépôt de la *Loi antiterroriste* au Parlement. Lors de l'étude préliminaire du projet de loi C-36 par un comité sénatorial spécial à l'automne 2001, il a été recommandé qu'un haut fonctionnaire du Parlement soit mandaté pour contrôler l'exercice des pouvoirs conférés par la *Loi antiterroriste*. Il a également été recommandé que ce haut fonctionnaire présente un rapport aux deux chambres de manière annuelle ou plus fréquemment, s'il y a lieu. Le Comité spécial sénatorial sur la teneur du projet de loi C-36 a en outre recommandé que la loi dans son ensemble fasse l'objet d'une disposition de temporisation, à savoir qu'elle viendrait à expiration à une date donnée et devrait être prorogée ou édictée à nouveau dans l'hypothèse où il serait déterminé que cela se justifie.

En octobre 2004, le Comité intérimaire de parlementaires sur la sécurité nationale a recommandé la création d'un Comité parlementaire du renseignement chargé de veiller à ce que les milieux de la sécurité et du renseignement servent efficacement les intérêts du Canada, respectent la *Charte des droits et libertés* et soient financièrement responsables, bien organisés et administrés. En novembre 2005, la création d'un comité parlementaire chargé de la sécurité nationale a été proposée dans le projet de loi C-81, qui est resté lettre morte avec la dissolution de la 38<sup>e</sup> législature. Le mandat du Comité, qui aurait eu accès à des renseignements classifiés, aurait consisté à examiner le cadre législatif, réglementaire, stratégique et administratif de la sécurité nationale au Canada, ainsi que les activités des ministères et organismes en rapport avec celle-ci, de même que toute autre question concernant la sécurité nationale dont le gouvernement aurait pu le saisir. Le comité aurait été composé de sénateurs et de députés, mais aurait rendu compte au premier ministre.

Nous avons aussi pris note des approches utilisées par d'autres pays pour surveiller ou examiner leur dispositif de sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme.

Au Royaume-Uni, un vérificateur indépendant a été nommé pour surveiller le fonctionnement de la législation antiterroriste britannique. Le Royaume-Uni dispose également d'un comité du renseignement et de la sécurité, composé de parlementaires qui surveillent les opérations des organismes compétents et rendent compte au premier ministre. Les États-Unis ont un comité sénatorial spécial du renseignement et un comité permanent spécial du renseignement de la Chambre des représentants qui disposent, en matière d'examen et d'obtention de renseignements classifiés, de pouvoirs plus vastes que ceux qui sont accordés d'ordinaire aux comités parlementaires au Canada.

Nous croyons que le meilleur moyen de s'assurer que les mesures de lutte contre le terrorisme sont mises en œuvre au Canada d'une manière conforme à nos valeurs et à nos principes fondamentaux – et que le meilleur moyen pour les Canadiens d'être assurés que les pouvoirs sont exercés de cette manière – consiste à assurer une surveillance et un examen

indépendants et permanents. Cela dit, les recommandations des témoins que nous avons entendus diffèrent quant à la meilleure façon de s'y prendre. Certains nous ont demandé d'appuyer la création du Comité de parlementaires sur la sécurité nationale proposée dans le projet de loi C-81, tandis que d'autres se sont prononcés en faveur d'un examen parlementaire du fonctionnement des dispositifs canadiens de lutte contre le terrorisme, qui serait tenu à intervalles réguliers de

« Le gouvernement devrait mettre sur pied un comité parlementaire chargé de la sécurité nationale pour superviser l'appareil canadien de sécurité et du renseignement. »

(Commissariat à la protection de la vie privée  
du Canada)

« En 2001, nous avons suggéré qu'un ombudsman [...] soit nommé et chargé de surveiller de façon autonome l'exécution des dispositions de cette loi. Nous réitérons cette suggestion, avec insistance. »

(William M. Trudell, Conseil canadien des  
avocats de la défense)

« Le gouvernement devrait s'engager à soumettre la Loi antiterroriste à un examen parlementaire au moins tous les trois ans. »

(David Morris, Juristes canadiens pour le  
respect des droits de la personne dans le  
monde)

« La surveillance de tous les organismes et activités de sécurité nationale devrait être confiée à un organisme unique. »

(Fédération canado-arabe)

plusieurs années. D'autres souhaiteraient la nomination d'un vérificateur indépendant en matière de législation antiterrorisme, qui serait directement responsable devant le Parlement et qui jouerait un rôle semblable à celui de Lord Carlile au Royaume-Uni. D'autres encore ont proposé au gouvernement de renforcer la capacité donnée de la Commission des plaintes du public contre la GRC de surveiller cet organisme. D'autres enfin se sont prononcés en faveur de la création d'un nouvel organisme chargé de surveiller les activités non seulement du SCRS, du CST et de la GRC, mais aussi de tous les autres organismes et ministères du gouvernement dans la mesure où ils sont impliqués dans des questions de sécurité nationale. Ce nouvel organisme assurerait une surveillance intégrée tout en suivant de près les activités des organismes qui ne sont actuellement assujettis à aucun examen externe ou indépendant.

### **Surveillance des activités liées à la sécurité nationale**

Les principaux organismes de surveillance du Canada en matière de sécurité nationale sont le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

« [La] surveillance devrait être indépendante, efficace et accessible. »

(Ziyaad Mia, Canadian Muslim Lawyers Association)

(CSARS), dont la mission est de protéger les droits des Canadiens en s'assurant que le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) respecte la loi, le commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications (CST), qui surveille les activités de l'Agence de renseignement électromagnétique du Canada, et la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Les activités du SCRS font aussi l'objet d'un examen interne de la part de l'inspecteur général, qui présente des rapports au gouvernement sur la manière dont le SCRS se conforme à ses politiques opérationnelles et aux directives ministérielles.

Même si le SCARS et le commissaire du CST sont généralement perçus comme étant des mécanismes de surveillance efficaces, ce n'est pas le cas de la Commission des plaintes du public contre la GRC, en raison du caractère limité de ses pouvoirs. Par exemple, le SCARS jouit du pouvoir presque absolu de revoir les activités du SCRS et a accès à

« De plus, la CPP ne détient aucun pouvoir de vérification des dossiers de la GRC. La CPP ne peut agir que si une plainte est déposée. Si personne ne dépose de plainte, nous n'en saurons rien. Dans le cas des membres des collectivités musulmanes, depuis les événements du 11 septembre, on ne souhaite guère attirer l'attention sur soi-même et on craint des représailles de la part de la police si on décide de déposer une plainte concernant la conduite de la police. »

(Shirley Heafey, ancienne présidente de la Commission des plaintes du public contre la GRC)

des renseignements sensibles et classifiés, exception faite des renseignements confidentiels transmis au Cabinet. La Commission des plaintes du public contre la GRC, par ailleurs, n'est habituellement appelée à intervenir que lorsque des individus portent plainte directement auprès d'elle ou sont insatisfaits de la façon dont la GRC a traité leur plainte et interjettent appel. En outre, la Commission ne reçoit que les renseignements dont la GRC estime qu'ils sont pertinents à l'affaire. Elle ne procède à aucune forme d'examen continu des activités de la GRC ou du caractère adéquat de ses pratiques. Bien qu'elle ait pour mandat d'examiner les plaintes concernant les activités de la GRC en matière de sécurité nationale<sup>51</sup>, son accès limité à l'information restreint la capacité qu'elle a de remplir ce mandat.

Dans le contexte des travaux de la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, le juge O'Connor a recommandé dans son rapport de décembre 2006, la création d'un organisme d'examen et de traitement des plaintes aux pouvoirs renforcés qui surveillerait les activités de la GRC dans le domaine

<sup>51</sup> Le paragraphe 45.35(1) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* permet à un membre du public de déposer une plainte auprès de la Commission concernant la conduite d'un membre de la GRC « dans l'exercice des fonctions prévues à la présente loi ». L'article 18 de la *Loi* fait référence de manière générale aux fonctions des agents de la paix « en ce qui concerne le maintien de la paix, la prévention du crime et des infractions aux lois fédérales [...] ».



de la sécurité nationale<sup>52</sup>. À notre avis, il est évident que les pouvoirs de la GRC en matière de la lutte contre le terrorisme et ses activités en matière de sécurité nationale doivent faire l'objet d'une surveillance plus globale. Nous estimons que la meilleure façon d'y parvenir serait de confier à un organisme de surveillance des pouvoirs comparables à ceux dont dispose le SCARS dans le cadre de son examen des activités du SCRS, y compris un accès des plus étendus aux renseignements et la capacité de vérifier les opérations quotidiennes de la GRC pour s'assurer qu'elles sont en

« Nous croyons en outre que tant la police que les autres intervenants qui exercent des pouvoirs secrètement dans le domaine de la sécurité nationale devraient être soumis à des vérifications indépendantes subséquentes. »

(Alan Borovoy, Association canadienne des libertés civiles)

tout temps conformes à la loi. Nous notons que le juge O'Connor a formulé des recommandations semblables, à savoir que le nouvel organisme de surveillance, qu'il appelle Commission indépendante d'examen des plaintes contre la GRC et des activités en matière de sécurité nationale (CIE), devrait disposer du pouvoir de mener de sa propre initiative ses examens, de contraindre les entités ou personnes à produire des documents ou à témoigner, et d'enquêter et faire rapport sur les plaintes dont elle est saisie<sup>53</sup>.

En ce qui concerne l'amélioration de la surveillance de la GRC, nous sommes d'avis qu'il faut mettre l'accent en particulier sur l'échange approprié d'informations et de renseignements criminels et le respect des droits individuels et faire en sorte d'éviter tout profilage racial. Par la même occasion, le Comité tient à signaler qu'un renforcement des mesures de surveillance et de contrôle n'est ni la seule, ni même la meilleure façon de s'assurer que la lutte contre le terrorisme est menée de la manière qui convient. Rien ne saurait remplacer des services de police et de renseignement adéquatement pourvus en effectifs et suffisamment financés, qui soient capables de s'acquitter de leurs fonctions de manière satisfaisante et de gagner en premier lieu la confiance du milieu.

<sup>52</sup> [Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale](#), *supra*, p. 665-669 (Liste des recommandations).

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 573-603 (recommandations 3 et 4).

### **RECOMMANDATION N° 38**

Que le gouvernement mette en œuvre des mesures de surveillance de la GRC qui soient plus efficaces, d'un niveau et d'une nature semblables à la surveillance exercée par le SCARS à l'égard du SCRS, notamment en ce qui concerne l'accès à l'information et la capacité de contrôler les activités quotidiennes intéressant la sécurité nationale.

#### **Un comité parlementaire permanent**

Outre une surveillance adéquate de la GRC, le Comité estime qu'il importe d'instaurer une surveillance parlementaire permanente des questions de sécurité nationale, et notamment celles qui se rapportent à la *Loi antiterroriste*, aux autres lois pertinentes et aux politiques des ministères et organismes gouvernementaux concernés. En raison principalement de leurs aspects extraordinaires, la *Loi antiterroriste* ainsi que la *Loi de 2002 sur la sécurité publique* devraient faire l'objet d'une surveillance et d'un examen parlementaires permanents destinés à en évaluer la pertinence et à faire en sorte qu'elles demeurent du domaine public. C'est l'effet cumulatif de toutes les lois, politiques et pratiques canadiennes de lutte contre le terrorisme qu'il faut évaluer soigneusement en permanence pour nous assurer qu'elles n'ont pas de répercussions sur les droits et les intérêts des individus qui soient plus importantes que ce qui est nécessaire à la protection de la sécurité nationale. Les pouvoirs de surveillance, d'application de la loi et d'enquête conférés aux services canadiens de sécurité, de renseignement et de police, ainsi qu'aux ministres fédéraux, ne devraient pas pénétrer le droit commun au point de devenir un fait accompli.

La législation canadienne de lutte contre le terrorisme est disparate et les ministères et organismes gouvernementaux chargés de son application sont nombreux. Outre le SCRS, le CST et la GRC, mentionnons le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien et l'Agence du revenu du Canada. De nombreux ministères gouvernementaux s'intéressent aussi à des questions touchant la sécurité nationale, à savoir les ministères de la Justice, de la Sécurité publique et de la Protection civile, de la Défense nationale, des Affaires étrangères et du Commerce international, de la Citoyenneté et de l'Immigration, des Transports, et de la

Santé. D'autres organismes de surveillance sont en outre parfois appelés à jouer un rôle dans la protection des intérêts des particuliers dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, tels que le Commissariat à la protection de la vie privée, le Commissariat à l'information, le Bureau du vérificateur général et la Commission canadienne des droits de la personne.

En recevant des renseignements sur les activités de ces ministères et organismes en matière de lutte contre le terrorisme et de sécurité nationale, ainsi que les apports annuels à ce sujet que ces derniers lui soumettraient, un comité parlementaire pourrait examiner les questions qui intéressent plus d'un organisme ou qui ne font l'objet d'aucun examen

« La loi et sa mise en œuvre doivent être suivies, et les décisions prises par le gouvernement et ses ministres doivent être examinées par des tierces parties. »

(Ed Cashman, Alliance de la fonction publique du Canada)

« [I]l semble souhaitable que des parlementaires jouent un rôle dans ce domaine. »

(Alex Neve, Amnistie internationale)

intégrés. Il pourrait aussi déterminer la nécessité de mettre en place un mécanisme gouvernemental chargé de contrôler et de coordonner les activités et les politiques de tous les organismes intervenant dans le domaine de la sécurité nationale. Nous savons que le juge O'Connor a recommandé en décembre 2006 l'établissement d'un comité de coordination chargé de procéder à un examen intégré des questions de sécurité nationale, qui se composerait du commissaire du CST, du président du CSARS, du président d'un organisme d'examen de la GRC nouvellement créé et d'une quatrième personne indépendante<sup>54</sup>. Un comité parlementaire pourrait déterminer si l'instauration d'un tel mécanisme est souhaitable et réalisable, ou recevoir de l'information du comité de coordination, s'il était créé.

Même si le comité recommandé par le juge O'Connor est mis sur pied, il est important que le Parlement suive de près les questions et les activités liées à la lutte contre le terrorisme, afin de servir de contrepoids à la surveillance de l'exécutif et pour

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 654-663 (recommandation 12).

tenir la population informée à ce sujet. Le Canadien moyen est très peu au fait des pratiques des organismes gouvernementaux, en particulier de ceux qui s'occupent de sécurité nationale, et c'est souvent par l'intermédiaire du Parlement que la population s'informe de l'évolution de ces questions et exprime son point de vue. De la même manière, le rôle du Parlement serait tout autant justifié si le CSARS et la CIE nouvellement créée avaient plus de pouvoirs pour surveiller les autres organismes chargés de la sécurité nationale, comme le recommande également le juge O'Connor<sup>55</sup>. Même s'il importe d'éviter le chevauchement des fonctions, le cadre constitutionnel canadien rend nécessaire le rôle d'examen et de contrôle du Parlement afin de compléter les décisions politiques et opérationnelles du gouvernement. Le fait que les tribunaux puissent autoriser certains pouvoirs d'enquête de la police en vertu de la *Loi antiterroriste* constitue un autre exemple de cette surveillance complémentaire. Si le gouvernement, les tribunaux et le Parlement remplissent leur rôle respectif dans le dispositif antiterroriste du Canada, il existe trois niveaux de surveillance et de reddition de comptes assurés par les trois branches du pouvoir, soit l'exécutif, le judiciaire et le législatif.

Un comité parlementaire permanent pourrait également vouloir examiner plus en détail une question précise concernant un organisme en particulier ou veiller à ce que les rapports soumis, comme ceux du procureur général du Canada au sujet des audiences d'investigation et des engagements assortis de conditions ou arrestations préventives, contiennent l'information requise. L'objectif serait d'exiger du gouvernement qu'il rende compte et d'inspirer confiance au public. Par ailleurs, le comité façonnerait les lois et politiques au moyen de ses observations et de ses recommandations et exercerait une influence directe sur la législation en se voyant confier l'étude des projets de modification des lois canadiennes en matière de lutte contre le terrorisme. En outre, un comité permanent serait en position d'assurer le suivi de questions identifiées dans des rapports parlementaires antérieurs. À cet égard, le comité dont nous envisageons la création rendrait directement compte au Parlement, comme cela se fait normalement, plutôt qu'au premier ministre, comme le prévoyait le projet de loi C-81.

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 620-643 (recommandations 9 et 10).

Nous nous sommes demandé dans quelle mesure un comité parlementaire permanent devrait avoir accès à des renseignements secrets ou confidentiels. À l'exception des situations spéciales qui pourraient justifier que le comité procède à ses délibérations à huis clos, après avoir obtenu l'autorisation voulue, le processus d'examen parlementaire que nous envisageons serait ouvert et transparent, et entrepris dans le même esprit que la présente étude. Les audiences publiques et les témoignages de ceux qui sont touchés par les lois et les politiques de sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme permettraient au comité permanent de se concentrer sur les questions qui préoccupent le plus le public. Nous nous attendrions à ce que les travaux du comité aient une portée plus large – une forme de surveillance globale par opposition à un examen d'opérations précises et de plaintes ou de cas individuels. Le comité permanent assurerait un examen complémentaire, en particulier lorsque la surveillance des activités de la GRC aura été renforcée.

Nous croyons qu'il serait préférable que le comité permanent soit constitué par le Sénat et composé d'un nombre suffisant de sénateurs possédant une expertise et une expérience pertinentes afin de profiter de la mémoire institutionnelle du

« Nous avons besoin de mécanismes continus au-delà de la révision après trois ans [...] Le Sénat semble être l'endroit logique pour un examen continu, non seulement de la Loi antiterroriste, mais également de l'ensemble des lois, des politiques et des pratiques en matière de contre-terrorisme. »

(Wayne MacKay, Université Dalhousie)

Sénat par rapport à la *Loi antiterroriste* et aux autres événements passés ayant influé sur les dispositifs de sécurité nationale du Canada. Le comité devrait avoir son propre personnel, comme le Comité permanent mixte d'examen de la réglementation, et un budget suffisant pour s'acquitter de son mandat. Nous sommes conscients qu'il existe actuellement des comités parlementaires qui s'intéressent aux questions relatives à la sécurité nationale du Canada. Cependant, le comité envisagé n'aurait aucune autre responsabilité et accorderait une importance particulière aux lois, aux politiques et aux questions concernant la lutte contre le terrorisme.

Qu'il y ait ou non création d'un comité parlementaire permanent chargé de la surveillance et de l'examen continus des lois et du régime canadiens de lutte contre le terrorisme, il faudrait à tout le moins

« L'important, c'est de garder ces questions dans le débat public et il y a de nombreuses façons de le faire. L'examen régulier est nécessaire de sorte qu'après trois ou cinq ans, nous pouvons revenir sur les questions et les débattre de nouveau au Parlement. »

(François Crépeau, à titre personnel)

qu'ait lieu un autre examen parlementaire exhaustif des dispositions et du fonctionnement de la *Loi antiterroriste* dans trois ans, ainsi que tous les cinq ans par la suite. Nous tenons à signaler que nous avons déjà recommandé dans le présent rapport que les dispositions relatives aux audiences d'investigation et aux engagements assortis de conditions ou arrestations préventives cessent d'avoir effet dans trois ans à moins d'être prorogées par le Parlement. Cela veut donc dire que ces dispositions devraient au préalable être examinées soit par le comité parlementaire permanent dont nous recommandons la création, soit lors du prochain examen parlementaire, dans trois ans.

Étant donné que le dispositif canadien de sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme continuera d'avoir une incidence sur les droits et libertés de certains individus et de concerner la population, le Comité estime qu'il est de loin préférable d'effectuer une surveillance et un examen permanents plutôt que d'attendre la tenue d'un examen parlementaire à une date ultérieure pour aborder ces questions importantes. C'est pour cette raison que nous recommandons qu'un comité permanent examine et surveille en permanence les questions et les activités intéressant la sécurité nationale et la lutte contre le terrorisme et qu'un examen des dispositions et du fonctionnement de la *Loi antiterroriste* en particulier ait lieu à intervalles réguliers.

#### **RECOMMANDATION N° 39**

Qu'un comité permanent du Sénat, disposant d'un personnel et de ressources propres, soit constitué en vue de surveiller et examiner en permanence les questions se rapportant à la législation de lutte contre le terrorisme et au dispositif de sécurité nationale du Canada et de présenter des rapports périodiques sur ces questions.

**RECOMMANDATION N° 40**

Que la *Loi antiterroriste* soit modifiée pour prévoir la tenue, dans les huit ans suivant la sanction royale (c'est-à-dire au plus tard en décembre 2009) et tous les cinq ans par la suite, d'un nouvel examen complet de ses dispositions et de son fonctionnement par un ou des comités parlementaires constitués par l'une ou l'autre ou les deux chambres du Parlement, lesquels présenteront au Parlement, dans l'année suivant chaque examen ou à une date ultérieure s'ils y sont autorisés, un ou des rapports contenant leurs recommandations de modification.

## **ANNEXE 1 – LISTE DES RECOMMANDATIONS**

### **RECOMMANDATION N° 1**

Que la division 83.01(1)*b*(i)(A) du *Code criminel*, selon laquelle un acte – action ou omission – doit être commis « au nom – exclusivement ou non – d’un but, d’un objectif ou d’une cause de nature politique, religieuse ou idéologique », soit retirée de la définition d’« activité terroriste » figurant au paragraphe 83.01(1).

### **RECOMMANDATION N° 2**

Que le gouvernement adopte une définition unique du terrorisme applicable aux lois fédérales.

### **RECOMMANDATION N° 3**

Que l’alinéa *c*) de la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » figurant à l’article 2 de la *Loi sur le Service canadien de renseignement de sécurité* soit modifié par la suppression de la mention d’un objectif politique, religieux ou idéologique et son remplacement par une autre disposition afin d’indiquer le type d’activités violentes à l’encontre des personnes ou des biens qui constituent une menace pour la sécurité du Canada.

### **RECOMMANDATION N° 4**

Que, en plus de mettre en œuvre des politiques claires interdisant le profilage racial, tous les ministères et organismes qui traitent de questions de sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme mettent en œuvre des mesures suffisantes de contrôle, d’application et de formation pour s’assurer qu’il n’y ait pas de profilage racial, que les pratiques des divers groupes ethnoculturels qui composent la population du Canada soient comprises et pour que les relations avec ces groupes soient améliorées d’une manière générale.

### **RECOMMANDATION N° 5**

Que le gouvernement lance un programme d’information et produise des documents multilingues pour sensibiliser davantage le public quant au rôle et aux pouvoirs des services de police et de sécurité nationale dans la lutte contre le terrorisme, aux droits de la personne, particulièrement dans les interrogatoires ou les arrestations, et aux mécanismes de règlement des plaintes, notamment dans les cas de profilage racial.



#### **RECOMMANDATION N° 6**

Que le gouvernement renforce la capacité de la Table ronde transculturelle sur la sécurité de susciter des modifications intéressant la sécurité nationale et la lutte contre le terrorisme en lui confiant un mandat plus circonscrit, en assurant une représentation plus équilibrée, en la dissociant du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile et en augmentant son budget et ce, afin d'obtenir la collaboration des groupes les plus touchés par les lois, politiques et pratiques en matière de lutte contre le terrorisme.

#### **RECOMMANDATION N° 7**

Que, dans les procédures où la divulgation de renseignements est refusée à une partie pour des motifs de sécurité nationale, et qu'en conséquence, celle-ci n'est pas en mesure de bénéficier d'une défense pleine et entière, il soit nommé un intervenant spécial ayant accès aux renseignements confidentiels que possède le gouvernement, pour représenter les intérêts de cette partie et l'intérêt du public à ce que les renseignements soient divulgués, en contestant les faits et les allégations invoqués à l'encontre de la partie concernée, ainsi que les arguments avancés par le gouvernement afin de justifier le refus de divulguer ces renseignements.

#### **RECOMMANDATION N° 8**

Que l'intervenant spécial soit autorisé à communiquer avec la partie concernée par la procédure ainsi que son avocat, après avoir pris connaissance des renseignements confidentiels et assisté aux audiences tenues à huis clos, et que le gouvernement établisse des directives et des politiques claires afin de garantir le secret de ces renseignements en vue de protéger la sécurité nationale.

#### **RECOMMANDATION N° 9**

Que la partie concernée par la procédure ait le droit de choisir un intervenant spécial à partir d'une liste suffisamment longue d'avocats possédant une autorisation de sécurité et une expérience adéquate, financés par le gouvernement, sans toutefois être aucunement lié à celui-ci.

#### **RECOMMANDATION N° 10**

Que le gouvernement justifie par écrit l'inscription de chaque entité sur l'une ou l'autre des trois listes.

## **RECOMMANDATION N° 11**

Qu'il soit exigé du ministère de la Justice qu'il examine les renseignements fournis au ministre de la Sécurité publique par les services de sécurité et de renseignement, et qu'il remette une évaluation indépendante de ceux-ci, avant que le ministre ne recommande au Cabinet d'inscrire une entité sur une liste d'entités terroristes, de maintenir cette inscription ou de la radier.

## **RECOMMANDATION N° 12**

Que les définitions de « renseignements potentiellement préjudiciables » et de « renseignements sensibles » énoncées à l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*, ainsi que les motifs pour lesquels un juge peut décider de ne pas autoriser la divulgation de ces renseignements aux termes de l'article 38.06, soient modifiés de manière à préciser la façon dont la divulgation de certains renseignements doit porter préjudice aux relations internationales, ou la mesure dans laquelle les renseignements doivent concerner les relations internationales, par exemple en limitant le pouvoir de refuser la divulgation de renseignements aux seules situations où l'on risquerait de porter atteinte à la confidentialité de renseignements fournis par un autre pays.

## **RECOMMANDATION N° 13**

Que les articles 38.13 et 38.131 de la *Loi sur la preuve au Canada* soient modifiés afin de s'assurer qu'un certificat interdisant la divulgation de renseignements ne sera délivré que lorsque cela s'avère nécessaire pour protéger la défense ou la sécurité nationales ou un aspect particulier des relations du Canada avec des entités étrangères.

## **RECOMMANDATION N° 14**

Que l'article 38.131 de la *Loi sur la preuve au Canada* soit modifié de telle manière que, en décidant si un certificat du procureur général interdisant la divulgation de renseignements devrait être modifié, annulé ou confirmé, le juge soit tenu de se demander si les raisons d'intérêt public qui justifient que ces renseignements soient divulgués l'emportent sur les raisons d'intérêt public justifiant leur non-divulgation.

## **RECOMMANDATION N° 15**

Que le paragraphe 38.131(11) de la *Loi sur la preuve au Canada* soit abrogé et qu'une ordonnance d'un juge de la Cour d'appel fédérale modifiant, annulant ou confirmant un certificat du procureur général interdisant la divulgation de renseignements soit susceptible d'appel devant trois juges de la Cour d'appel fédérale.

## **RECOMMANDATION N° 16**

Que l'application des paragraphes 83.28, 83.29 et 83.3 du *Code criminel* relatifs aux audiences d'investigation et aux engagements assortis de conditions ou arrestations à titre préventif, soit prorogée jusqu'à la fin du quinzième jour de séance du Parlement postérieur au 31 décembre 2009, sous réserve d'une nouvelle prorogation, en vertu d'une résolution adoptée à cette fin par les deux chambres du Parlement.

## **RECOMMANDATION N° 17**

Que le procureur général du Canada inclue, dans chacun des rapports annuels portant sur le recours aux audiences d'investigation et aux engagements assortis de conditions ou arrestations à titre préventif, une déclaration et une explication indiquant clairement si de telles dispositions sont toujours justifiées.

## **RECOMMANDATION N° 18**

Que les paragraphes 273.65(2) et (4) de la *Loi sur la défense nationale* soient modifiés de manière à préciser que les faits et opinions qui sont nécessaires afin de convaincre le ministre de la Défense nationale que toutes les conditions justifiant une autorisation écrite de recourir à l'interception des communications privées sont réunies, doivent être fondés sur une croyance raisonnable ou des soupçons raisonnables.

## **RECOMMANDATION N° 19**

Que, afin de protéger la vie privée des Canadiens et de toute personne au Canada, le Centre de la sécurité des télécommunications établisse, s'il ne l'a pas déjà fait, des politiques relatives à la conservation et à la suppression des renseignements, comprenant des délais spécifiques pour l'élimination des renseignements, concernant les communications qu'il intercepte en vertu des paragraphes 273.65(1) à (4) de la *Loi sur la défense nationale*, et qu'il rende publiques ces politiques, par souci de transparence et de responsabilisation.

## **RECOMMANDATION N° 20**

Que le ministre de la Défense nationale ou le Centre de la sécurité des télécommunications soit tenu de rendre compte annuellement au Parlement du nombre d'autorisations ministérielles d'interception de communications privées accordées au cours de l'année, du nombre d'autorisations qui sont toujours en vigueur à la fin de l'année, et du but général pour lesquels elles ont été accordées (à savoir pour l'obtention de renseignements étrangers ou pour la protection des systèmes ou des réseaux informatiques).

## **RECOMMANDATION N° 21**

Que le gouvernement modifie l'article 69.1 de la *Loi sur l'accès à l'information* pour que, advenant la délivrance d'un certificat par le procureur général en vertu de l'article 38.13 de la *Loi sur la preuve au Canada* à la suite du dépôt d'une plainte auprès du commissaire à l'information, la procédure d'enquête menée par ce dernier ne soit pas totalement interrompue, mais seulement la partie de cette enquête portant sur l'information visée par le certificat.

## **RECOMMANDATION N° 22**

Que le gouvernement établisse et publie des directives ou des critères clairs précisant à quel moment et dans quelles circonstances le nom de certaines personnes sera ajouté à la liste du Programme de protection des passagers.

## **RECOMMANDATION N° 23**

Que le gouvernement instaure un processus permettant aux personnes inscrites sur la liste du Programme de protection des passagers de porter en appel la décision du Ministre de les inscrire sur la liste et qu'il publie des directives claires quant à la marche à suivre pour contester la décision d'inscrire ou de maintenir leur nom sur la liste.

## **RECOMMANDATION N° 24**

Que les ministères et organismes fédéraux soient tenus de protéger les renseignements personnels communiqués à des entités externes dans le contexte de marchés d'impartition, en mettant en place des mesures propres à empêcher la consultation, la collecte, l'utilisation, la communication ou l'élimination non autorisées de renseignements personnels; en restreignant la conservation, la consultation et la communication de renseignements personnels en dehors du Canada; en signalant toute demande de communication de renseignements personnels adressée au commissaire à la protection de la vie privée; et en protégeant les dénonciateurs qui signalent une demande d'information émanant de l'étranger.

## **RECOMMANDATION N° 25**

Que le gouvernement consigne par écrit les modalités des ententes de partage de renseignements relatives aux enquêtes qui concernent la sécurité nationale; qu'il veille à ce que les organismes canadiens de sécurité et de police joignent des réserves écrites aux renseignements qu'ils communiquent à d'autres; qu'il exige des organismes canadiens qu'ils déposent une plainte officielle auprès des organismes étrangers en cas d'usage abusif des renseignements qui leur ont été communiqués; et qu'il produise des rapports annuels sur le respect des droits de la personne dans les divers pays.

## **RECOMMANDATION N° 26**

Que le gouvernement précise la procédure que doit suivre un administrateur général, le sous-procureur général du Canada, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité ou le commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, selon le cas, lorsqu'une personne qui souhaite communiquer des renseignements opérationnels spéciaux les informe de cette question, en vertu de l'article 15 de la *Loi sur la protection de l'information*.

## **RECOMMANDATION N° 27**

Que la *Loi sur la protection de l'information* soit modifiée afin de restreindre le type de renseignements visés par les infractions prévues à l'article 4, par exemple en les limitant aux renseignements officiels secrets dont la divulgation pourrait porter atteinte à la défense nationale, à la sécurité nationale ou à d'autres intérêts légitimes du Canada en particulier.

## **RECOMMANDATION N° 28**

Que la *Loi sur la protection de l'information* soit modifiée afin qu'une personne ne puisse être déclarée coupable d'une infraction à l'article 4 si un juge statue qu'elle a agi dans l'intérêt public et que l'importance des motifs d'intérêt public en faveur de la révélation l'emporte sur celle des motifs d'intérêt public en faveur de la non-révélation.

## **RECOMMANDATION N° 29**

Que l'alinéa 3(1)a) de la *Loi sur la protection de l'information* soit modifié par la suppression de la mention relative à la contribution à la réalisation d'un objectif politique, religieux ou idéologique de la liste des circonstances qui caractérisent l'existence d'un dessein nuisible à la sécurité ou aux intérêts du Canada.

## **RECOMMANDATION N° 30**

Que le paragraphe 83(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* soit modifié de manière à prévoir que les motifs de la détention d'un étranger qui fait l'objet d'un certificat de sécurité doivent être contrôlés par un juge dans un délai de 48 heures.

## **RECOMMANDATION N° 31**

Que le paragraphe 83(2) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* soit modifié de manière à prévoir que les motifs de la détention d'un résident permanent ou d'un étranger faisant l'objet d'un certificat de sécurité doivent être contrôlés par un juge dans un délai de 30 jours suivant le début de la détention et au moins une fois tous les 90 jours par la suite.

### **RECOMMANDATION N° 32**

Que l'alinéa 78j) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* soit modifié afin de préciser que le juge appelé à statuer sur le caractère raisonnable d'un certificat de sécurité peut admettre en preuve tout élément qu'il estime « digne de foi et utile ».

### **RECOMMANDATION N° 33**

Que le paragraphe 80(3) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* soit abrogé et que la décision du juge de la Cour fédérale concernant le caractère raisonnable d'un certificat de sécurité soit susceptible appel devant la Cour fédérale d'appel.

### **RECOMMANDATION N° 34**

Que la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* soit modifiée de manière à prévoir qu'un résident permanent ou un étranger ne peut être renvoyé du Canada sur la foi d'un certificat de sécurité, s'il existe des motifs raisonnables de croire que cette personne risque d'être torturée dans le pays où elle sera renvoyée, à moins que celle-ci ne décide volontairement de quitter le Canada.

### **RECOMMANDATION N° 35**

Que, avant de renvoyer quelqu'un dans un pays où il pourrait être torturé, sur la foi d'une garantie diplomatique que celui-ci ne fera pas l'objet d'actes de torture, le gouvernement s'assure de l'existence de mesures efficaces permettant d'assurer un suivi du retour de cette personne, et notamment de la possibilité d'avoir accès aux informations nécessaires pour vérifier que la personne n'est pas soumise à de tels actes.

### **RECOMMANDATION N° 36**

Que le Canada prenne l'initiative de susciter une réflexion aux Nations Unies sur la manière appropriée de traiter les terroristes présumés ou reconnus qui, peu importe le pays où ils se trouvent ou vers lequel ils peuvent être expulsés, représentent une menace pour la communauté internationale dans son ensemble.

### **RECOMMANDATION N° 37**

Que le Canada prenne l'initiative de susciter une réflexion aux Nations Unies sur la manière appropriée de traiter les terroristes présumés ou reconnus qui ne peuvent être expulsés vers un autre pays en raison d'un risque de torture et qui sont susceptibles d'être détenus indéfiniment, sans perspective de procédures criminelles ou autres leur permettant de répondre aux faits qui leur sont reprochés.

### **RECOMMANDATION N° 38**

Que le gouvernement mette en œuvre des mesures de surveillance de la GRC qui soient plus efficaces, d'un niveau et d'une nature semblables à la surveillance exercée par le SCARS à l'égard du SCRS, notamment en ce qui concerne l'accès à l'information et la capacité de contrôler les activités quotidiennes intéressant la sécurité nationale.

### **RECOMMANDATION N° 39**

Qu'un comité permanent du Sénat, disposant d'un personnel et de ressources propres, soit constitué en vue de surveiller et examiner en permanence les questions se rapportant à la législation de lutte contre le terrorisme et au dispositif de sécurité nationale du Canada et de présenter des rapports périodiques sur ces questions.

### **RECOMMANDATION N° 40**

Que la *Loi antiterroriste* soit modifiée pour prévoir la tenue, dans les huit ans suivant la sanction royale (c'est-à-dire au plus tard en décembre 2009) et tous les cinq ans par la suite, d'un nouvel examen complet de ses dispositions et de son fonctionnement par un ou des comités parlementaires constitués par l'une ou l'autre ou les deux chambres du Parlement, lesquels présenteront au Parlement, dans l'année suivant chaque examen ou à une date ultérieure s'ils y sont autorisés, un ou des rapports contenant leurs recommandations de modification.

## **ANNEXE 2 – LESTE DES TÉMOINS**

### **Le lundi 14 février 2005**

L'honorable Anne McLellan, C.P., députée, vice-première ministre et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile.

*Sécurité publique et de la Protection civile :*

Paul Kennedy, sous-ministre adjoint principal;  
Christian Roy, conseiller, services juridiques.

*Ministère de la Justice Canada :*

Bill Pentney, sous-procureur général adjoint, Citoyenneté, immigration et sécurité publique

### **Le lundi 21 février 2005**

L'honorable Irwin Cotler, c.p., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada

*Ministère de la Justice Canada :*

George Dolhai, directeur/avocat général principal, Section de l'élaboration des politiques stratégiques en matière de poursuites;  
Doug Breithaupt, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal;  
Stanley Cohen, avocat général principal, Section des droits de la personne;  
Daniel Therrien, avocat général principal.

### **Le lundi 7 mars 2005**

*Service canadien du renseignement de sécurité :*

Jim Judd, directeur;  
Dale Neufeld, directeur adjoint des opérations.

### **Le lundi 14 mars 2005**

*Institut norvégien de recherche sur la défense : (par vidéoconférence)*

Thomas Hegghammer, analyste principal.

*King's College, Londres : (par vidéoconférence)*

Michael Clarke, directeur, Institut international de politique.

*Norman Patterson School of International Affairs, Université Carleton :*

Martin Rudner, directeur, Canadian Centre of Intelligence and Security Studies.

*Institut Mackenzie :*

John Thompson, président.



*Institut des études de défense et de stratégie, Université technologique de Nanyang (Singapour) : (par vidéoconférence)*

Rohan Gunaratna, directeur, Centre d'études sur le terrorisme et la violence politique.

**Le lundi 15 mars 2005**

*Université de Toronto :*

Wesley K. Wark, professeur, programme des relations internationales.

*École de droit Osgoode Hall :*

Patrick J. Monahan, doyen.

Jamie Cameron, professeur.

*Université de Toronto :*

Kent Roach, professeur, faculté de droit.

*Université Dalhousie :*

Wayne MacKay, professeur, faculté de droit.

**Le lundi 21 mars 2005**

*Sécurité publique et de la Protection civile du Canada :*

Paul Kennedy, sous-ministre adjoint principal.

*Ministère de la Justice Canada :*

Daniel Therrien, avocat général principal;

Robert Batt, avocat-conseil, services juridiques, Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS).

*Agence des services frontaliers du Canada :*

Claudette Deschênes, vice-présidente, Direction générale de l'exécution de la loi.

*Citoyenneté et Immigration Canada :*

Craig Goodes, directeur général intérimaire, Direction générale du règlement des cas.

*Affaires étrangères Canada :*

Keith Morrill, directeur, Direction du droit criminel, de la sécurité et des traités.

Ruth Archibald, Senior Coordinator, International Crime and Terrorism Division;

Keith Morrill, directeur, Direction du droit criminel, de la sécurité et des traités.

**Le lundi 11 avril 2005**

*Gendarmerie royale du Canada :*  
Giuliano Zaccardelli, commissaire

*Police provinciale de l'Ontario :*  
Gwen Boniface, commissaire

*Service de police d'Ottawa :*  
Vince Bevan, chef

*Centre de la sécurité des télécommunications :*  
Keith Coulter, chef;  
Barb Gibbons, chef adjoint, Services centraux;  
John Ossowski, directeur général, politiques et communications;  
David Akman, directeur, Services juridiques, avocat général.

*Association canadienne des chefs de police :*  
Edgar MacLeod, président;  
Vince Westwick, co-président, Comité des amendements législatifs;  
Frank Ryder, co-président, Comité des amendements législatifs.

**Le lundi 18 avril 2005**

*Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada :*  
Horst Intscher, directeur;  
Sandra Wing, sous-directeur, Gestion des relations externes;  
Josée Desjardins, avocate-conseil.

*Commission des plaintes du public contre la GRC :*  
Shirley Heafey, présidente;  
Steve McDonnell, conseiller juridique principal.

*Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité :*  
Susan Pollak, directeur exécutif;  
Tim Farr, directeur exécutif associé;  
Marian McGrath, avocate principale;  
Sharon Hamilton, conseiller principal en recherche.

*Université de Monash (Australie) : (par vidéoconférence)*  
David Wright-Neville, professeur, School of Political and Social Inquiry, Faculté des arts.

## **Le lundi 2 mai 2005**

### *Association du Barreau canadien :*

Susan T. McGrath, présidente;  
Greg P. DelBigio, président, Comité de la législation et réforme du droit et vice-président, Section nationale du droit pénal;  
Tamra L. Thomson, directeur, Législation et réforme du droit.

### *Conseil canadien des avocats de la défense :*

William M. Trudell, président.

### *Canadian Muslim Lawyers Association :*

Ziyaad Mia, ancien directeur;  
Faryal Rashid, membre.

### *Juristes canadiens pour le respect des droits de la personne dans le monde :*

David Morris, ancien membre du Conseil d'administration.

## **Le lundi 9 mai 2005**

### *Gendarmerie royale du Canada :*

Giuliano Zaccardelli, commissaire;  
Wayne Hanniman, inspecteur.

### *Commissariat à la protection de la vie privée du Canada :*

Jennifer Stoddart, commissaire à la protection de la vie privée;  
Raymond D'Aoust, commissaire adjoint à la protection de la vie privée;  
Patricia Kosseim, avocat général, Services juridiques.

### *Agence des services frontaliers du Canada :*

Alain Jolicoeur, président;  
David Dunbar, chef des services juridiques par intérim;  
Claudette Deschênes, vice-présidente, Direction générale de l'exécution de la loi;  
Candice Breakwell, directrice, Affaires législatives et Accès à l'information et protection des renseignements personnels.

## **Le lundi 16 mai 2005**

### *Association canadienne des libertés civiles :*

Alan Borovoy, conseiller principal;  
Alexi Wood, analyste des politiques.

### *Amnistie Internationale :*

Alex Neve, secrétaire général.

*Droits et démocratie :*

Jean-Louis Roy, président;  
Lloyd Lipsett, adjoint principal auprès du président.

*Ligues des droits et libertés :*

Philippe Robert de Massy, avocat;  
Denis Barrette, avocat.

**Le lundi 30 mai 2005**

L'honorable Reg Alcock, C.P., député, président du Conseil du trésor.

*Commissariat à l'information du Canada :*

John Reid, commissaire à l'information;  
Alan Leadbeater, sous-commissaire à l'information du Canada;  
Dan Dupuis, directeur général, Enquêtes et révisions;  
Daniel Brunet, avocat général.

*Conseil canadien pour les réfugiés :*

Andrew Brouwer, membre du Comité exécutif.

*Association du Barreau du Canada :*

Lorne A. Waldman, membre, Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté.

*À titre personnel :*

Barbara Jackman.

*Conseil du trésor du Canada :*

Helen McDonald, dirigeant principal de l'information;  
Donald Lemieux, directeur principal.

**Le lundi 13 juin 2005**

*Bureau du Commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications :*

Le très honorable Antonio Lamer, C.P., commissaire;  
Joanne Weeks, directrice exécutive.

*Conseil sur les relations américano-islamiques du Canada :*

Riad Saloojee, directeur exécutif.

*Coalition for Muslim Organizations :*

Adam Esse, président.

*Fédération canado-arabe :*

Omar Alghabra, président national.

*Canadian Islamic Congress :*  
Khurrum Awan.

**Le lundi 20 juin 2005**

*Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (Vienne) (par vidéoconférence)*

Jean-Paul Laborde, chef, Service de prévention du terrorisme.

*Imagine Canada*

Peter Broder, conseiller juridique et directeur des affaires réglementaires;  
Robbin Tourangeau, vice-président, Politique publique et relations gouvernementales.

*À titre personnel*

Blake Bromley, associé, Benefic Lawyers.

**Le lundi 26 septembre 2005**

*Congrès juif canadien :*

Ed Morgan, président national;  
Manuel Prutschi, vice-président exécutif.

*B'nai Brith Canada :*

David Matas, avocat-conseil principal.

*Association canadienne des professeures et professeurs d'université :*

Maureen Webb, conseillère juridique;  
James Turk, directeur administratif.

*Alliance de la Fonction publique du Canada :*

Ed Cashman, vice-président exécutif régional;  
Seema Lamba, agente de droits de la personne.

**Le lundi 17 octobre 2005**

*À titre personnel :*

Joan Russow.

*Croix-Rouge canadienne :*

L'honorable David Pratt, C.P., conseiller et ambassadeur spécial;  
Sylvain Beauchamp, conseiller principal en politiques, Droit international humanitaire.

*Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada :*

George D. Hunter, vice-président;

Katherine Corrick, directrice des politiques, Barreau du Haut-Canada.

*Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles :*

L'honorable Warren Allmand, C.P., membre du Comité directeur;

Roch Tassé, coordonnateur national.

*À titre personnel :*

François Crépeau, professeur, Faculté de droit, Université de Montréal.

*British Columbia Civil Liberties Association :*

Murray Mollard, directeur exécutif.

*African Canadian Legal Clinic :*

Marie Chen, directrice par intérim des services juridiques;

Royland Moriah, avocat de recherches en politique.

*Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada :*

Anu Bose, directrice générale.

### **Le lundi 24 octobre 2005**

*Congrès du travail du Canada :*

Hassan Yussuff, secrétaire-trésorier;

David Onyalo, adjoint exécutif du secrétaire-trésorier.

*Table ronde transculturelle sur la sécurité :*

Dr Zaheer Lakhani, président.

*Sécurité publique et Protection civile Canada :*

Marc Whittingham, sous-ministre adjoint, relations interorganisationnelles et publiques du portefeuille.

### **Le lundi 31 octobre 2005**

*Service canadien du renseignement de sécurité :*

Jim Judd, directeur.

*Canadian Islamic Congress :*

Faisal Joseph, avocat-conseil national.

*Muslim Council of Montreal :*

Imam Salam Elmenyawawi, président.

## **Le lundi 14 novembre 2005**

L'honorable Joe Volpe, C.P., député, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration;  
L'honorable Jean Lapierre, C.P., député, ministre des Transports.  
L'honorable Anne McLellan, C.P., députée, vice-première ministre et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile;  
L'honorable Irwin Cotler, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

### *Citoyenneté et Immigration Canada :*

Anne Arnott, directrice générale, Règlement des cas;  
Claudette Deschênes, vice-présidente, Direction générale de l'exécution de la loi, Agence des services frontaliers du Canada;  
Daniel Therrien, sous-procureur général adjoint intérimaire, Services juridiques.

### *Transports Canada :*

Jacques Pigeon, avocat général ministériel, Services juridiques;  
John Forster, sous-ministre adjoint associé, Sécurité et sûreté.

### *Administration canadienne de la sûreté du transport aérien :*

Jacques Duchesneau, président et chef de la direction;  
Marc Duncan, vice-président, directeur des exploitations;  
Michael McLaughlin, vice-président et chef de la direction financière.

### *Justice Canada :*

Bill Pentney, sous-ministre adjoint principal, secteur des politiques.

### *Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada :*

Margaret Bloodworth, sous-ministre.

## **Le lundi 21 novembre 2005**

### *Association des familles des victimes du vol 182 d'Air India :*

Bal Gupta, président;  
Nicola Kelly, membre du Comité exécutif.

### *À titre personnel :*

Maureen Basnicki.

## **Le lundi 12 juin 2006**

L'honorable Stockwell Day, C.P., député, ministre de la Sécurité publique.  
L'honorable Vic Toews, C.P., c.r., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

*Sécurité publique et Protection civile Canada :*

William Elliott, sous-ministre délégué;

James Deacon, directeur général, politiques sur la sécurité nationale.

*Ministère de la Justice Canada :*

Bill Pentney, sous-ministre adjoint principal, Secteur des politiques;

George Dolhai, directeur/avocat général principal, Section des opérations stratégiques;

Stanley Cohen, avocat général principal, Section des droits de la personne.

### **Le lundi 19 juin 2006**

*Association du Barreau canadien :*

Lorne A. Waldman, membre, Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté;

Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit.

## **MISSIONS D'ÉTUDE**

**À noter que les titres correspondent aux postes occupés au moment de la réunion.**

### **Washington, D.C. – septembre 2005**

Représentants de l'ambassade du Canada à Washington;

L'honorable Frank McKenna, ambassadeur du Canada aux États-Unis;

Daniel Glaser, secrétaire adjoint intérimaire, Terrorism and Financial Intelligence --  
Terrorism Finance, U.S. Department of the Treasury;

Paul Rosenzweig, chargé principal en recherche juridique, The Heritage Foundation,  
Center for Legal and Judicial Studies;

F. James Sensenbrenner, représentant (R-WI), président du House of Representatives  
Committee on the Judiciary;

Bill Kehoe, avocat général, House of Representatives Committee on the Judiciary;

John Conyers, représentant (D-MI), membre du House of Representatives Committee on  
the Judiciary;

Jerrold Nadler, représentant (D-NY), membre du House of Representatives Committee on  
the Judiciary;



Zoe Lofgren, représentante (D-CA), membre du House of Representatives Committee on the Judiciary, et membre du House Judiciary Committee's Subcommittee on Immigration, Border Security, and Claims;

Mark Agrast, chercheur principal, Centre for American Progress;

Jeff Flake, représentant (R-AZ), membre du House of Representatives Committee on the Judiciary;

Bruce Swartz, Deputy Assistant Attorney General, Criminal Division, Department of Justice.

### **Londres, Angleterre – novembre 2005**

Mel Cappe, L'haut-commissaire canadien au Royaume-Uni;

Haut-commissariat du Canada — Personnel de liaison en matière de renseignement;

Gus Hosein, Privacy International;

Lord Holme, président du House of Lords Constitution Committee et ancien coprésident de la Newton Commission;

Sir Iqbal Sacranie, secrétaire général du Muslim Council of Great Britain et d'autres représentants du Muslim Council of Great Britain :Secrétaire générale adjointe, Onesa Malik; Miraz Irahasan;

Le très honorable Paul Murphy, président du Intelligence and Security Committee;

Le très honorable Charles Clarke, secrétaire de l'Intérieur;

M. Michael Clarke, directeur, International Policy Institute, Kings College, Londres;

M. Anthony Glees, directeur, Brunel Centre for Intelligence and Security Studies;

Sandra Bell, directrice, Royal United Services Institute, Homeland Security/Resilience;

David Bentley, associé, Royal Institute of International Affairs;

Kevin O'Brien, consultant en sécurité/terrorisme et ancien analyste principal, RAND Corporation;

Le très honorable John Denham, président, House of Commons Home Affairs Committee, et d'autres membres du Comité;

Gareth Crossman, directeur des politiques, Liberty;

Ben Muir, directeur général de la London Resilience Team, et d'autres membres de la London Resilience Team;

Le très honorable Alan Beith, député;

L'honorable William Hoyt;

Sir David Omand, GCB;

Bob Whalley;

La baronne Hayman;

Le très honorable Lord Mawhinney Kt.