



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

**DROITS, RESTRICTIONS ET SÉCURITÉ : UN
EXAMEN COMPLET DE LA LOI ANTITERRORISTE
ET DES QUESTIONS CONNEXES**

**Rapport final du Comité permanent
de la sécurité publique et nationale**

Le président

Garry Breitkreuz, député

Sous-comité sur la revue de la Loi antiterroriste

Le président

Gord Brown, député

Mars 2007

39^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**DROITS, RESTRICTIONS ET SÉCURITÉ : UN
EXAMEN COMPLET DE LA LOI ANTITERRORISTE
ET DES QUESTIONS CONNEXES**

**Rapport final du Comité permanent
de la sécurité publique et nationale**

Le président

Garry Breitkreuz, député

Sous-comité sur la revue de la Loi antiterroriste

Le président

Gord Brown, député

Mars 2007

39^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

COMITÉ PERMANENT DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET NATIONALE

PRÉSIDENT

Garry Breitkreuz

VICE-PRÉSIDENTS

Joe Comartin

L'hon. Roy Cullen

MEMBRES

L'hon. Sue Barnes

Gord Brown

L'hon. Raymond Chan

L'hon. Irwin Cotler

Maria Mourani

Laurie Hawn

Rick Norlock

Dave MacKenzie

Serge Ménard

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

L'hon. Stephen Owen

Tom Wappel

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Louise Hayes

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Wade Riordan Raaflaub

Philip Rosen

SOUS-COMITÉ SUR LA REVUE DE LA LOI ANTITERRORISTE

PRÉSIDENT

Gord Brown

VICE-PRÉSIDENTS

L'hon. Roy Cullen

Serge Ménard

MEMBRES

Joe Comartin

Rick Norlock

Dave MacKenzie

Tom Wappel

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Garry Breitkreuz

Derek Lee

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Louise Hayes

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Wade Riordan Raaflaub

Philip Rosen

SOUS-COMITÉ DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET NATIONALE DU COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE, DES DROITS DE LA PERSONNE, DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET DE LA PROTECTION CIVILE

Trente-huitième législature, 1^{re} Session

PRÉSIDENT

Paul Zed

VICE-PRÉSIDENTS

Serge Ménard

Kevin Sorenson

MEMBRES

Joe Comartin

L'hon. Peter MacKay

L'hon. Roy Cullen

Tom Wappel

GREFFIERS DU SOUS-COMITÉ

Wayne Cole

Marc Toupin

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Philip Rosen

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Journaux de la Chambre des communes du mardi 25 avril 2006

Du consentement unanime, il est ordonné, — Que,
le Comité permanent de la justice et des droits de la personne soit le comité désigné pour l'examen prévu par l'article 145 de la Loi antiterroriste (2001) et que, conformément à l'article 145(2) de cette loi, le comité fasse rapport au plus tard le 23 juin 2006.

La motion, mise aux voix, est agréée avec dissidence.

ATTESTÉ

**La greffière de la Chambre des communes,
AUDREY O'BRIEN**

Extrait des Journaux de la Chambre des communes du vendredi 19 mai 2006

Du consentement unanime, il est ordonné, — Que,
nonobstant l'ordre adopté le mardi 25 avril 2006, le Comité permanent de la sécurité publique et nationale soit le comité désigné pour l'examen prévu par l'article 145 de la Loi antiterroriste (2001).

La motion, mise aux voix, est agréée avec dissidence.

ATTESTÉ

**La greffière de la Chambre des communes,
AUDREY O'BRIEN**

Extrait des Journaux de la Chambre des communes du vendredi 23 février 2007

Du consentement unanime, il est ordonné, — Que,
nonobstant les ordres adoptés le mardi 25 avril 2006, le jeudi 22 juin 2006 et le mercredi 13 décembre 2006, le Comité permanent de la sécurité publique et nationale soit autorisé à poursuivre ses délibérations dans le cadre de son examen de la Loi antiterroriste (2001) après le 28 février 2007 et à présenter son rapport définitif au plus tard le mardi 27 mars 2007.

ATTESTÉ

**La greffière de la Chambre des communes,
AUDREY O'BRIEN**

LE COMITÉ PERMANENT DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET NATIONALE

a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Au cours de la trente-huitième législature, le Sous-comité de la sécurité publique et nationale du Comité permanent de la justice, des droits de la personne, de la sécurité publique et de la protection civile a entrepris l'examen de la *Loi antiterroriste* et de questions connexes. Le Sous-comité n'a pas pu terminer l'examen avant la dissolution de la trente-huitième législature en novembre 2005.

Au courant de la trente-neuvième législature, l'examen de la *Loi antiterroriste* a été transmise au Comité, conformément à l'ordre de renvoi adopté par la Chambre des communes le 19 mai 2006. Par la suite, le 29 mai 2006, conformément au mandat que lui confère l'article 108(1) du Règlement, le Comité a mis sur pied un Sous-comité et lui a donné pour mandat, conformément à l'ordre de renvoi, d'examiner la *Loi antiterroriste* et, dans le cadre de cet examen, d'examiner également l'article 4 de la *Loi sur la protection de l'information* et l'utilisation des certificats de sécurité, et de rédiger un rapport sur ces questions.

Le Sous-comité a terminé son étude le 20 février 2007 et a présenté son rapport au Comité permanent le 20 mars 2007. Après avoir examiné le rapport du Sous-comité, le Comité permanent a adopté le rapport le 20 mars 2007 et il a convenu de présenter le rapport suivant à la chambre :

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE UN : INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE DEUX : INFRACTIONS LIÉES AU TERRORISME	5
CONTEXTE	5
SUJETS DE PRÉOCCUPATION	8
La définition d'« activité terroriste »	8
Préoccupations des groupes minoritaires.....	10
Glorification de l'activité terroriste.....	11
L'infraction de facilitation et les services juridiques	13
AUTRES MODIFICATIONS RECOMMANDÉES	15
Renvois au gouvernement.....	15
Renvoi à une personne	16
Définition d'« infraction de terrorisme »	16
Participer à une activité terroriste ou la faciliter	17
Donner des instructions.....	18
Héberger ou cacher.....	20
Peine pour participation à une activité terroriste.....	21
Peine pour perpétration d'une infraction pour le compte d'un groupe terroriste.....	21
Lieu où sont engagées les poursuites	22
CHAPITRE TROIS : FINANCEMENT DU TERRORISME ET BIENS LIÉS AU TERRORISME	25
CONTEXTE	25
SUJETS DE PRÉOCCUPATION	26
Secret professionnel.....	26

Défense basée sur la diligence raisonnable	28
AUTRES MODIFICATIONS RECOMMANDÉES	29
Financement du terrorisme sans justification ou excuse légitime	29
Renvois à une personne.....	30
Blocage de biens	30
CHAPITRE QUATRE : LISTES D'ENTITÉS TERRORISTES	33
CONTEXTE	33
SUJETS DE PRÉOCCUPATION.....	34
Listes multiples.....	34
AUTRES MODIFICATIONS RECOMMANDÉES	36
Examen ministériel d'une décision d'inscrire une entité.....	36
CHAPITRE CINQ : RÉVOCATION DE L'ENREGISTREMENT D'ORGANISMES DE BIENFAISANCE	39
CONTEXTE	39
SUJETS DE PRÉOCCUPATION.....	41
Défense de diligence raisonnable.....	41
Directives sur les pratiques exemplaires à l'intention des organismes de bienfaisance	42
Caractère raisonnable : droit d'appel.....	43
AUTRES MODIFICATIONS RECOMMANDÉES	45
Une exigence en matière de connaissance.....	45
Emploi du terme activités terroristes.....	45
Protection de l'identité et des documents judiciaires	46
Révision ministérielle et appels	47
CHAPITRE SIX : LOI SUR LA PREUVE AU CANADA	49
CONTEXTE	49

SUJETS DE PRÉOCCUPATION	50
Durée d'un certificat du procureur général	50
Demande d'autorisation d'appel	51
Rapports annuels sur l'utilisation des certificats et des fiats.....	52
AUTRES MODIFICATIONS RECOMMANDÉES	54
Demandes à la Cour fédérale.....	54
Obligation des entités d'aviser le procureur général.....	55
Suppression du pouvoir judiciaire discrétionnaire.....	56
Prise d'effet de l'ordonnance de divulgation	57
Audiences à huis clos.....	58
CHAPITRE SEPT : CENTRE DE LA SÉCURITÉ DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET COMMISSAIRE DU CST	61
CONTEXTE	61
SUJETS DE PRÉOCCUPATION	62
Examen de l'interception de communications privées	62
Limitation des activités du CST	63
Questions soulevées dans le dernier rapport annuel.....	64
AUTRES MODIFICATIONS RECOMMANDÉES	64
Nomination d'un commissaire.....	64
Aucune activité ne doit viser des Canadiens	65
CHAPITRE HUIT : LA LOI SUR LA PROTECTION DE L'INFORMATION	67
CONTEXTE	67
SUJETS DE PRÉOCCUPATION	68
Article 4 de la Loi sur la protection de l'information	68
Antécédents législatifs et appels précédents à la réforme.....	70

Modification de l'article 4 : orientations possibles	72
AUTRES MODIFICATIONS RECOMMANDÉES	73
Suppression d'un en-tête.....	73
Desseins nuisibles à la sécurité ou aux intérêts de l'État	73
Héberger ou cacher.....	74
CHAPITRE NEUF : CERTIFICATS DE SÉCURITÉ PRÉVUS PAR LA <i>LOI SUR L'IMMIGRATION ET LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS</i>	77
CONTEXTE	77
SUJETS DE PRÉOCCUPATION	80
Divergence d'opinion sur le juste équilibre	80
Règles de la preuve.....	81
Demandes de protection	82
CHAPITRE DIX : GROUPE D'AVOCATS INDÉPENDANTS	85
CONTEXTE	85
EXPÉRIENCE CANADIENNE	88
NOTRE PROPOSITION	90
CHAPITRE ONZE : EXAMEN ET SURVEILLANCE	93
CONTEXTE	93
UN AUTRE EXAMEN DÉTAILLÉ.....	93
COMITÉ DE PARLEMENTAIRES SUR LA SÉCURITÉ NATIONALE	95
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	97
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....	111
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES	119
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	123
OPINION DISSIDENTE.....	125

DROITS, RESTRICTIONS ET SÉCURITÉ : UN EXAMEN COMPLET DE LA *LOI ANTITERRORISTE* ET DES QUESTIONS CONNEXES

CHAPITRE UN : INTRODUCTION

Le Canada n'est pas à l'abri des activités terroristes et de leurs conséquences. En effet, on estime qu'il y a eu au Canada, entre 1973 et 2003, 6 détournements d'avion, 2 attentats à la bombe contre des avions, 73 canulars perturbateurs, 9 prises d'otages ou enlèvements, 4 lettres piégées, 170 bombes, bombes incendiaires et incendies criminels, 59 menaces, 35 agressions contre des personnes, 45 actes de vandalisme, 14 complots et attaques déjoués et 32 cas de soutien d'activités terroristes¹. Ces actes sont le fait de groupes et de particuliers agissant dans le cadre de campagnes d'action politique et sociale menées dans diverses régions du Canada. La plupart cependant ne présentaient aucun caractère transnational et aucun n'a eu l'impact de l'attentat de septembre 2001 aux États-Unis.

Avant même 2001, le Canada avait déjà conclu un certain nombre d'accords internationaux au sujet de la prévention, de la détection et de la sanction des activités terroristes, sur son propre territoire et dans le monde entier. Dans les années 1990, le gouvernement avait formulé beaucoup de politiques concernant la sécurité nationale et élaboré des stratégies de lutte contre le terrorisme, mais le Canada n'avait pas pris toutes les mesures législatives voulues pour dûment remplir ses obligations internationales. Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 contre les États-Unis ont complètement changé la donne.

En exploitant habilement la facilité des déplacements et l'ouverture caractéristiques des sociétés démocratiques du XXI^e siècle, ces attentats ont été absolument dévastateurs. Ils ont montré que les atouts de ces sociétés étaient, en même temps, leur talon d'Achille. Leur ouverture, les moyens technologiques dont elles disposent et l'aisance des déplacements ont fourni aux terroristes les armes dont ils avaient besoin. Les attentats ont eu des conséquences immédiates : les économies en ont souffert, les déplacements ont chuté, les contrôles frontaliers ont été grandement resserrés, l'efficacité des services de police et de renseignements a été mise en doute, la méfiance s'est installée à l'égard de certains groupes ethnoculturels, et la confiance dans la capacité des institutions démocratiques à réagir correctement à la menace terroriste a vacillé.

¹ Leman-Langlois, Stéphane et Jean-Paul Brodeur, « Terrorism Old and New : Counter-Terrorism in Canada », *Police Practice and Research*, vol. 6, n° 2, mai 2005, p. 121-140, à la page 123.

C'est dans ce contexte que la communauté internationale a réagi. De nombreuses ententes internationales visant à prévenir et à contrer les activités terroristes avaient déjà été négociées, ratifiées et mises en œuvre. Les événements du 11 septembre ont suscité un sentiment d'urgence et l'adoption de toutes sortes de mesures conçues pour faire échec à la nouvelle menace terroriste. Le Canada n'a pas échappé à cette tendance mondiale.

Le Parlement du Canada a adopté la *Loi antiterroriste* en partie en réaction à une obligation imposée par le Conseil de sécurité des Nations Unies aux États membres de l'ONU. Au lieu d'adopter des mesures d'urgence à titre temporaire, le Parlement a décidé de modifier la législation courante et d'adopter un certain nombre de nouvelles mesures législatives. Ainsi ont été modifiés notamment le *Code criminel*, la *Loi sur la preuve au Canada*, la *Loi sur la défense nationale*, la *Loi sur le Service canadien de renseignement de sécurité* et la *Loi sur les secrets officiels*. Il s'agissait là d'une entreprise complexe portant sur des questions difficiles qui s'est déroulée dans une atmosphère très tendue, empreinte d'alarme et d'incertitude.

Dans toute la *Loi antiterroriste*, du préambule jusqu'à la disposition portant examen parlementaire de son contenu et de son application, on a tenté de concilier des intérêts et des besoins divergents. La Loi, qui visait à renforcer la capacité du Canada de prévenir les actes terroristes et de perturber, mettre hors d'état de nuire et démanteler les groupes terroristes avant qu'ils puissent agir. Elle a été adoptée pour remplir les obligations internationales du Canada dans le respect des droits et libertés garantis par la Constitution.

En adoptant cette loi, le Parlement reconnaissait que son rôle ne se bornait pas à légiférer. Une des fonctions traditionnelles des législatures et des législateurs consiste à veiller à ce que la loi soit appliquée dans le respect des droits et libertés garantis par la Constitution. On a recours pour cela à des examens et des contrôles des lois et programmes autorisés par le Parlement. Cet impératif est particulièrement important dans le cas des activités visant à lutter contre le terrorisme : toute mesure préemptive, préventive et punitive doit respecter les droits et libertés, le cours normal de la loi et les principes de la justice naturelle. Des impératifs et principes qui peuvent paraître incompatibles à première vue ne sont pas forcément inconciliables. C'est là que le rôle du Parlement prend toute son importance, dans la mesure où il fait un examen des mesures autorisées en vertu des mesures législatives qu'il a adoptées.

Conscient de l'importance cruciale de sa fonction de contrôle des mesures visant à contrer le terrorisme, le Parlement a intégré à l'article 145 de la *Loi antiterroriste*, une disposition prévoyant un examen parlementaire complet du contenu et de l'application de la loi trois ans après qu'elle ait reçu la sanction royale. Cet examen devait prendre fin l'année suivant son début, sauf si une extension de délai est accordée par le Parlement.

L'examen de la *Loi antiterroriste* a été amorcé en décembre 2004 par le Sous-comité de la sécurité publique et nationale du Comité permanent de la justice, des droits de la personne, de la sécurité publique et de la protection civile de la Chambre des communes; il a été interrompu par la dissolution du Parlement en novembre 2005 et repris par le Sous-comité.

Le Sous-comité, constitué le 29 mai 2006 par le Comité permanent de la sécurité publique et nationale, a étudié les témoignages et mémoires reçus par son prédécesseur, de même que l'information plus récente qui lui a été communiquée. Son prédécesseur avait tenu 22 audiences, d'une durée totale de 47 heures, au cours desquelles il avait entendu 82 témoins. Il avait également reçu 44 mémoires. Le Sous-comité lui-même a tenu 22 audiences, d'une durée de 36 heures, pendant lesquelles il a entendu 5 témoins et élaboré son rapport intérimaire et son rapport final. Il a aussi reçu 6 mémoires. On trouvera à l'annexe A la liste des témoins entendus par le Sous-comité et son prédécesseur, et à l'annexe B la liste des mémoires.

Le Sous-comité a déposé un rapport provisoire (en octobre 2006) sur les audiences d'investigation et les engagements assortis de conditions (arrestations préventives), lesquels faisaient tous deux l'objet d'une disposition de temporarisation, ce qui veut dire que les dispositions législatives les concernant expireraient à moins qu'elles ne soient prorogées par résolution des deux Chambres du Parlement. Le Sous-comité recommandait que les dispositions pertinentes soient reconduites pour une période de cinq ans, après quoi elles feraient l'objet d'un examen parlementaire. Le gouvernement a par la suite déposé une résolution en vue de proroger l'application des dispositions en question pendant trois ans, mais la Chambre a voté contre la prorogation de ces dispositions le 27 février 2007, si bien qu'elles ont maintenant expiré.

Le présent document, c'est-à-dire le rapport final du Sous-comité, contient le reste des résultats de l'examen complet des dispositions et de l'application de la *Loi antiterroriste*. Fondé en grande partie sur les travaux de son prédécesseur, auquel appartenaient déjà la plupart des membres du Sous-comité, le présent rapport présente des observations et des recommandations sur les changements que nous jugeons nécessaires pour améliorer la *Loi* et les mesures législatives connexes. Nous avons reçu des témoignages, des commentaires et des mémoires de fonctionnaires et d'organisations non gouvernementales. Toutes les propositions ont été étudiées sérieusement. Notre rapport fait état des suggestions que le Sous-comité a acceptées et dont il recommande la mise en œuvre.

Le rapport est structuré de la manière suivante : chaque chapitre commence par une description du contexte, c'est-à-dire des dispositions législatives actuelles. Nous décrivons ensuite les préoccupations dont nous avons été saisis et les raisons qui sous-tendent les mesures que nous recommandons. Notre propre analyse de la *Loi antiterroriste* nous a amenés à proposer d'autres modifications qui devraient, selon nous, clarifier et simplifier certains éléments de cette complexe législation.

CHAPITRE DEUX : INFRACTIONS LIÉES AU TERRORISME

CONTEXTE

On abordera les nouvelles infractions de terrorisme qui ont été intégrées au *Code criminel* par le Parlement en 2001, avec l'adoption de la *Loi antiterroriste*. On traitera en particulier de certaines des infractions ainsi créées et de l'éventail des peines prévues à leur égard.

L'article 4 de la *Loi antiterroriste* ajoute au Code une partie II.1 intitulée « Terrorism » et comprenant les articles 83.01 à 83.33. Les infractions de terrorisme se trouvent aux articles 83.02 à 83.04 et 83.18 à 83.23. Pour bien saisir la nature de ces nouvelles infractions, il importe de bien comprendre les définitions des deux expressions « activité terroriste » et « groupe terroriste », la première étant la plus controversée.

La notion d'« activité terroriste » fait l'objet d'une définition en deux parties figurant au paragraphe 83.01(1) du Code. La première se trouve à l'alinéa 83.01(1)a) aux termes duquel une activité terroriste est toute action ou omission, commise ou menacée d'être commise au Canada ou à l'étranger, qui constitue une infraction de terrorisme aux termes des dix conventions internationales antiterrorisme signées par le Canada.

La seconde définition d'« activité terroriste », plus générale, se trouve à l'alinéa 83.01(1)b). Il s'agit d'une action ou d'une omission commise au Canada ou à l'étranger, au nom, exclusivement ou non, d'un but, d'un objectif ou d'une cause à caractère politique, religieux ou idéologique. Cette action ou omission doit avoir été commise exclusivement ou partiellement pour intimider l'ensemble de la population ou une partie de la population quant à sa sécurité, ou pour contraindre une personne, un gouvernement ou une organisation nationale ou internationale à accomplir un acte ou à s'en abstenir. En outre, cette action ou omission doit intentionnellement causer des blessures graves à une personne ou la mort de celle-ci par l'usage de la violence, mettre en danger la vie d'une personne, compromettre gravement la santé ou la sécurité de personnes, causer des dommages matériels considérables ou perturber gravement, voire paralyser, des installations, services ou systèmes essentiels. Pour plus de certitude, la définition et le paragraphe 83.01(1.1) du Code contiennent des exceptions qui excluent certains actes de la portée de la définition, à savoir les actes commis au cours d'un conflit armé et conformes au droit international; les actes commis dans le cadre de

revendications, de protestations ou de manifestations d'un désaccord ou d'un arrêt de travail; de même que les actes liés à l'expression de convictions d'ordre religieux, politique ou idéologique.

La définition de « groupe terroriste » aux fins de la partie II.1 du *Code criminel* est énoncée au paragraphe 83.01(1). Est considérée comme un groupe terroriste toute entité dont l'un des objets ou l'une des activités consiste à exécuter des activités terroristes ou à en faciliter l'exécution ou une « entité inscrite » aux termes de l'article 83.05.

Il s'agit là d'un survol général seulement des infractions de terrorisme qui ont été ajoutées au *Code criminel* par la *Loi antiterroriste*. On entrera dans les détails plus loin dans le présent chapitre où le Sous-comité présente ses observations et ses recommandations.

Aux termes de l'article 83.02 du Code, un acte criminel passible d'une peine d'emprisonnement d'au plus dix ans est le fait de réunir ou de fournir des biens qui serviront à des activités terroristes ou certaines autres activités. L'article 83.03 stipule que le fait de réunir des biens ou de fournir des biens ou des services financiers ou des services connexes dans l'intention de les voir utilisés pour une activité terroriste ou en sachant qu'ils seront utilisés par un groupe terroriste ou qu'un groupe terroriste en bénéficiera, constitue un acte criminel passible d'un emprisonnement d'au plus dix ans. L'article 83.04 fait de l'usage ou de la possession de biens pour une activité terroriste, directement ou indirectement, un acte criminel punissable par une peine d'emprisonnement d'au plus dix ans.

Les articles 83.18 à 83.23 portent sur la participation à des activités terroristes, sur le fait de faciliter des activités terroristes ou de fournir de quelque manière que ce soit des instructions ou de la formation relativement à des activités terroristes, ainsi que sur le fait d'abriter des terroristes. Certaines de ces infractions concernent les rapports avec des groupes terroristes et d'autres concernent les activités terroristes.

L'article 83.18 fait de la participation aux activités d'un groupe terroriste un acte criminel passible d'un emprisonnement d'au plus dix ans. Aux termes de l'article 83.19, le fait de faciliter une activité terroriste est un acte criminel passible d'un emprisonnement d'au plus quatorze ans.

Aux termes de l'article 83.2 du Code, un acte criminel est passible d'un emprisonnement à perpétuité lorsqu'il est commis sous la direction ou au profit d'un groupe terroriste ou en association avec lui. Aux termes de l'article 83.21, quiconque charge une personne de se livrer directement ou indirectement à une activité au profit d'un groupe terroriste commet un acte criminel passible d'un emprisonnement à perpétuité. Aux termes de l'article 83.22, quiconque charge, directement ou non, une personne de se livrer à une activité terroriste commet un

acte criminel passible d'emprisonnement à vie. Le fait d'héberger une personne qui se livre à des activités terroristes est un acte criminel passible d'une peine d'emprisonnement d'au plus 10 ans.

Enfin, aux termes de l'article 83.26, abstraction faite d'une peine d'emprisonnement à perpétuité, les peines infligées pour une infraction de terrorisme sont purgées consécutivement à toute autre peine.

Les poursuites engagées en vertu de la partie du *Code criminel* portant sur les infractions de terrorisme doivent avoir l'aval du procureur général du Canada, ou du procureur général ou solliciteur général de la province où l'acte terroriste allégué aurait été commis.

L'article 9 de la *Loi antiterroriste* modifie l'article 231 du *Code criminel*. Il crée une nouvelle infraction de meurtre au premier degré pour tout homicide résultant de la perpétration ou tentative de perpétration d'une infraction de terrorisme. Le meurtre au premier degré est punissable par une peine minimale d'emprisonnement à perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle avant vingt-cinq ans. Le projet de loi C-24, au sujet des organisations criminelles, adopté par le Parlement en 2001, contenait une disposition analogue au sujet des homicides associés à des mesures d'intimidation de participants au système de justice.

Les articles 20 et 21 de la *Loi antiterroriste* portent sur la détermination de la peine des personnes reconnues coupables d'infractions de terrorisme. L'article 20 a modifié l'article 718.2 du *Code criminel* de manière que les juges soient tenus de considérer la participation à une infraction de terrorisme comme une circonstance aggravante dans la détermination de la peine d'un condamné.

L'article 21 de la Loi a modifié l'article 743.6 du *Code criminel* de telle sorte que, lorsqu'une personne a été condamnée à une peine d'emprisonnement de plus de deux ans pour une infraction de terrorisme, le juge soit tenu de fixer la période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle à la moitié de la peine jusqu'à concurrence de dix ans. La période normale de non-admissibilité à la libération conditionnelle est le tiers de la peine jusqu'à concurrence de sept ans. Le Code permettait déjà au tribunal de porter la période de non-admissibilité à la libération conditionnelle à la moitié de la peine jusqu'à concurrence de dix ans, dans le cas de certaines infractions désignées ayant causé un préjudice personnel ou liées à des organisations criminelles. Le projet de loi C-24 contenait une disposition exigeant du tribunal qu'il rallonge la période de non-admissibilité à la libération conditionnelle pour trois nouvelles infractions relatives au crime organisé.

Il n'y a eu jusqu'à présent au Canada que deux cas de poursuites pour des infractions de terrorisme prévues dans la *Loi antiterroriste*. Un résident d'Ottawa, Mohammad Momin Khawaja, a été inculpé en mars 2004. Cette affaire, visée par un interdit de publication, est encore devant les tribunaux (un juge de première

instance s'est prononcé sur les éléments de l'accusation – on en parlera plus loin dans le présent chapitre). En juin et en août 2006, 18 hommes de la région de Toronto ont été inculpés pour infraction de terrorisme aux termes du *Code criminel*. Ces affaires, elles aussi assujetties à un interdit de publication, sont encore en instance.

SUJETS DE PRÉOCCUPATION

La définition d'« activité terroriste »

Les mémoires et présentations, dont a été saisi le Sous-comité à ce sujet, concernaient largement la définition de l'expression « activité terroriste » dans le Code. On constate, à la lecture de la définition elle-même, et même du résumé qu'on en a fait plus haut, qu'il s'agit d'une définition complexe qui n'est pas facile à saisir, même avec une lecture attentive. La définition est très vaste. Il ne faut pas se surprendre, cependant, que le Parlement ait adopté une définition comportant un tel degré de complexité et de souplesse. En effet, le phénomène qu'on tente de décrire aux fins du droit pénal, c'est-à-dire l'activité terroriste au début du XXI^e siècle, connaît de nombreux avatars. De plus, de nos jours, la lutte contre le terrorisme exige souvent, pour être bien menée, des mesures préventives ou préemptives afin de contrecarrer les plans des terroristes bien avant qu'ils n'en soient au stade de la réalisation. C'est dans ce contexte que le Parlement a adopté la définition d'activité terroriste qui figure maintenant au paragraphe 83.01(1) du *Code criminel*.

Le Sous-comité a étudié d'autres définitions d'activité terroriste qui lui ont été proposées dans des mémoires et des présentations. Il a examiné en particulier celle qui figure dans la *Convention internationale sur la répression du financement du terrorisme* des Nations Unies. Il l'a trouvée trop étroite celle-ci étant, à titre d'exemple, trop axée sur les activités associées uniquement à des actes de violence graves. Le Sous-comité préfère la définition adoptée par le Parlement en 2001.

L'autre question sur laquelle s'est penché le Sous-comité est celle de la motivation politique, religieuse ou idéologique des activités terroristes. En Grande-Bretagne et en Australie, les lois antiterroristes contiennent elles aussi l'exigence d'un motif de cet ordre. Or, le Sous-comité a été saisi de préoccupations au sujet des répercussions de cet élément de la définition sur certains groupes ethnoculturels, en particulier sur les collectivités arabe et musulmane. On attribue ces répercussions au profilage racial auquel se livrent les organes de police et de renseignement, en partie à cause l'obligation de faire enquête pour établir les motifs d'ordre politique, religieux ou idéologique qui sous-tendent par définition l'activité terroriste. Les membres de ces minorités se sentent injustement ciblés et par conséquent marginalisés.

Quand on les a interrogés au sujet du profilage racial et religieux, les services de police et de renseignement ont nié s'y livrer, affirmant qu'il n'est d'aucune utilité dans leurs enquêtes et leurs évaluations de renseignement. Le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada de l'époque, M. Giuliano Zaccardelli, a dit au prédécesseur du Sous-comité le 1^{er} juin 2005 que la GRC ne fait pas de profilage racial, mais fait en revanche du profilage de criminels.

À cause des répercussions de la prise en considération du motif dans la définition d'activité terroriste, certains ont proposé dans leur mémoire que cet aspect de la définition soit supprimé. C'est ce qu'ont recommandé notamment Amnistie Internationale, le B'nai Brith Canada et, dans un mémoire conjoint, la Fédération canado-arabe et le Canadian Council on Islamic-American Relations, ainsi que la Canadian Muslim Lawyers Association.

L'ancien commissaire de la GRC, M. Zaccardelli, a expliqué que la question du motif empêche les organismes d'application de la loi de s'en prendre à certaines personnes et que cela constitue en fait une mesure de protection garantie par la loi. Quand il a comparu devant le Sous-comité en juin 2006, le ministre de la Justice de l'époque, Vic Toews, a abondé dans le même sens, en disant que la suppression de l'élément motif de la définition d'activité terroriste faciliterait sans doute le travail des enquêteurs et des procureurs sur le plan de la nature des preuves à produire pour obtenir une condamnation.

Dans une décision rendue le 24 octobre 2006 dans l'affaire *R. c. Khawaja*², le juge Rutherford de la Cour supérieure de l'Ontario a invalidé la partie de la définition d'« activité terroriste » portant sur le motif parce qu'elle contrevient aux libertés de religion, d'expression et d'association de la *Charte*. De tous les éléments de la contestation de la constitutionnalité des accusations au pénal portées contre M. Khawaja en vue de les faire rejeter, c'est le seul qui a été agréé. L'ironie c'est que l'État a maintenant un élément de preuve de moins à établir hors de tout doute raisonnable. Certainement surpris par l'issue de la contestation judiciaire, l'accusé a demandé à la Cour suprême du Canada l'autorisation d'en appeler de la décision du juge de première instance, ce qui retarde d'autant plus le procès proprement dit.

La décision du juge dans l'affaire *Khawaja* montre on ne peut plus clairement ce qui arrive quand on supprime la question du motif de la définition d'« activité terroriste ». S'il n'est certes pas courant de devoir prouver la motivation d'un acte criminel hors de tout doute raisonnable au Canada, et même sans précédent, et cette particularité constitue une mesure de protection dans ce contexte. Pour ces raisons, le Sous-comité conclut qu'il faut conserver l'élément de la définition d'« activité terroriste » qui renvoie à des motifs d'ordre politique, religieux ou idéologique. Il reste cependant que la question de l'étendue de ce qu'on entend par

² [2006] O.J. No 4245 (QL).

activité terroriste est encore devant les tribunaux et que les décisions judiciaires qui seront rendues ultérieurement à ce sujet pourraient avoir des conséquences sur la question.

RECOMMANDATION 1

Le Sous-comité recommande que la définition de l'expression « activité terroriste » énoncée au paragraphe 83.01(1) du *Code criminel* ne soit pas modifiée.

Préoccupations des groupes minoritaires

Si le Sous-comité recommande de laisser en l'état la définition d'« activité terroriste », le sujet n'est pas pour autant épuisé. Les préoccupations exprimées par les groupes minoritaires, au sujet du profilage racial et religieux par les services de police et de renseignements, doivent être prises au sérieux et le problème doit être réglé.

Les services de police et de renseignements ont pris des mesures pour répondre à ces préoccupations. Le gouvernement du Canada a établi une table ronde transculturelle sur la sécurité, qui se réunit régulièrement pour faciliter les échanges d'information sur les répercussions des impératifs de la sécurité nationale sur les collectivités ethnoculturelles du Canada.

La GRC a pris des mesures dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'action contre le racisme du gouvernement du Canada. Elle a adopté une politique de police sans préjugés en réponse aux allégations de profilage religieux et racial et pour assurer des services de police de haute qualité à tous les Canadiens. Cette politique comprend des activités axées sur les relations communautaires dirigées vers les minorités visibles et les autres groupes. Les membres de la GRC reçoivent de la formation tout au long de leur carrière pour les sensibiliser à la diversité culturelle de la population canadienne. On s'attend d'eux qu'ils intègrent à leurs activités régulières des interactions avec les minorités. Le Comité consultatif sur les minorités visibles du commissaire se réunit régulièrement.

Le SCRS aussi a adopté des politiques sur les questions dont nous traitons dans la présente partie du rapport. Il encourage dans ses pratiques de recrutement l'embauche de personnel de tous les groupes de la société canadienne, de manière à refléter la diversité culturelle de notre pays. Une bonne partie de ses agents de renseignements ont vécu et voyagé dans le monde entier, ce qui leur permet de mieux sentir et comprendre les différences d'ordre culturel. Dans leur travail, les enquêteurs du SCRS sont conscients des préoccupations des collectivités minoritaires et suivent des directives détaillées sur la manière de mener des enquêtes de manière respectueuse. Tous les agents de renseignements suivent

une formation interculturelle. Le SCRS a un programme de relations publiques où sont affectés principalement des bénévoles qui offrent des séances d'information sur demande aux groupes communautaires. Les bureaux régionaux du SCRS offrent aussi des programmes de relations communautaires qui comportent notamment des rencontres des personnalités locales.

Ce n'est là qu'un bref aperçu de certaines des activités des organisations gouvernementales. En dépit des nombreuses mesures que celles-ci ont prises, beaucoup de dirigeants de groupes ethnoculturels et d'autres groupes continuent d'exprimer des préoccupations au sujet du profilage racial et religieux. Il importe de les prendre au sérieux. Le Sous-comité ne formule pas de recommandations sur la manière d'y répondre, mais il est certain qu'il reste encore fort à faire sur ce plan, en consultation avec les collectivités ethnoculturelles concernées.

Glorification de l'activité terroriste

La liberté d'expression, un droit fondamental garanti par la Constitution, revêt une importance primordiale pour la santé de la démocratie au Canada. Il peut arriver cependant que des personnes, apparemment peu soucieuses de vivre dans une société ouverte et pluraliste, abusent de cette liberté.

C'est ce qui s'est passé notamment dans les années 1960 quand un petit nombre de groupes racistes et néo-nazis se sont mis à distribuer de la propagande haineuse sous la forme de dépliants, de brochures et de journaux ciblant en particulier les jeunes. Le souvenir de la Seconde Guerre mondiale et de la haine que distillait le régime nazi étant encore frais dans la mémoire des Canadiens, le Parlement a modifié le *Code criminel* pour faire de la communication de documents incitant à la haine un acte criminel. Ces dispositions, qui se trouvent toujours aux articles 318 à 320.1 du Code, ont donné lieu à une poignée de poursuites seulement. La Cour suprême du Canada a statué qu'elles ne contrevenaient pas à la liberté d'expression en raison des mesures de protection qu'elles contiennent.

Le B'nai Brith (Canada) soulève dans son mémoire de graves préoccupations quant à la glorification des activités terroristes. Il dit craindre, entre autres l'effet pernicieux, sur les jeunes de certaines communautés, d'enseignements qui glorifient le terrorisme ou incitent au terrorisme. Il recommande que le *Code criminel* soit modifié de manière à faire de l'incitation au terrorisme une infraction dont se rendrait coupable quiconque fomente, glorifie ou admet le terrorisme. Le Sous-comité est d'accord avec cette recommandation en principe, mais il estime qu'elle doit être étayée comme suit.

Ce type de mesure pénale n'est pas sans précédent. La *Terrorism Act, 2006* britannique prévoit une telle infraction à l'article 1. En outre, toute disposition en ce sens envisagée au Canada pourrait être modelée en partie sur les dispositions du *Code criminel* portant sur la propagande haineuse.

Aux termes des paragraphes 1(1) et (3) de la loi britannique précitée, le fait de faire des déclarations vraisemblablement interprétées par le public comme incitant indirectement à la commandite ou la préparation d'actes terroristes constitue une infraction. Par définition, ces déclarations comprennent tout propos qui glorifie la commandite ou la préparation d'actes terroristes courants ou passés et la glorification de ces actes en en faisant une conduite à émuler. Le terme « glorification » est défini au paragraphe 20(2) comme étant toute forme de louange ou d'éloge. Cette infraction est passible, sur condamnation, d'une peine de prison maximale de sept ans et d'une amende, ou, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une peine de prison d'au plus six mois et d'une amende.

Tel que déjà mentionné, le *Code criminel* contient des dispositions sur la propagande haineuse qui non seulement interdisent la diffusion de propos haineux, en particulier au paragraphe 319(2), mais protègent la liberté d'expression en exigeant que le procureur général de la province concernée avalise toute poursuite pour propagande haineuse. Par ailleurs, la jurisprudence fait en sorte que la poursuite doit prouver l'intention de promouvoir la haine au moyen des actes incriminés. Enfin, ces dispositions du Code prévoient des moyens de défense dont peut se prévaloir quiconque est accusé d'une des infractions liées à la propagande haineuse. Ces moyens de défense spéciaux, énoncés au paragraphe 319(3), permettent à l'accusé de faire valoir que les déclarations qu'on lui reproche sont vraies, que ses propos ont été tenus de bonne foi sur un sujet religieux ou sont fondés sur un texte religieux auquel il croit, qu'ils se rapportent à une question d'intérêt public et qu'il les croyait vrais pour des motifs raisonnables, ou qu'il voulait de bonne foi attirer l'attention, pour qu'il y soit remédié, sur des questions qui tendent à susciter des sentiments de haine.

Les dispositions de la législation canadienne sur la propagande haineuse et celles de la législation britannique sur la glorification du terrorisme présentent des similarités quant au contexte historique dans lequel elles ont été adoptées. Dans les deux cas, elles ont été adoptées pour contrer les abus de la liberté d'expression qui visent à corrompre, sinon à carrément nier, des caractéristiques importantes de sociétés ouvertes et inclusives. Elles divergent dans la mesure où les dispositions de la loi canadienne sur la propagande haineuse visent à protéger la dignité de groupes identifiables, tandis que les dispositions britanniques sur la glorification du terrorisme visent à interdire des actes susceptibles d'entraîner la destruction d'importants segments de la société.

Le Sous-comité estime que les dispositions actuelles du *Code criminel* sur la propagande haineuse ne sont pas suffisantes pour traiter de la glorification du terrorisme et de l'incitation à imiter des terroristes. C'est le cas aussi des dispositions relatives aux infractions de terrorisme portant sur la participation à des activités terroristes, sur le fait de faciliter des activités terroristes ou de fournir de quelque manière que ce soit des instructions ou de la formation relativement à des activités terroristes, qui ne traitent pas des cas où les propos glorifiant le terrorisme ou incitant au terrorisme sont exprimés en public de manière générale sans encourager une personne en particulier à imiter une autre. Il s'agit là de comportements beaucoup plus diffus et moins ciblés.

Le Sous-comité estime opportun de créer une nouvelle infraction couvrant le fait de glorifier l'activité terroriste dans le but d'inciter des personnes à se livrer à des actes terroristes, à condition que les poursuites aux termes de cette nouvelle disposition aient l'aval du procureur général de la province concernée et qu'une poursuite prouve que l'inculpé avait spécifiquement l'intention de glorifier l'activité terroriste pour inciter d'autres personnes à se livrer au terrorisme, tout en offrant aux inculpés des moyens de défense analogues à ceux qui figurent dans les dispositions du Code sur la propagande haineuse.

RECOMMANDATION 2

Le Sous-comité recommande que le *Code criminel* soit modifié de manière à faire de la glorification d'une activité terroriste dans le but de la promouvoir une infraction, en précisant que les poursuites aux termes de cette nouvelle disposition doivent être autorisées par le procureur général de la province concernée et que la poursuite doit prouver que l'accusé avait l'intention de susciter une émulation en glorifiant l'activité terroriste, tout en offrant aux accusés des moyens de défense analogues à ceux qui sont prévus au paragraphe 319(3) du Code.

L'infraction de facilitation et les services juridiques

La profession juridique craint que les avocats chargés de la défense des personnes accusées d'infractions de terrorisme ne fassent eux-mêmes l'objet d'accusations au criminel pour avoir fourni des services juridiques à des présumés terroristes. L'Association du Barreau canadien a notamment indiqué dans son mémoire que la définition élargie de la participation ou de la contribution à une activité d'un groupe terroriste, qui figure à l'article 83.18 du *Code criminel*, inclut le fait de mettre des compétences ou une expertise à la disposition d'un terroriste ou d'un groupe terroriste, à son profit, ou d'offrir de le faire. Elle a expliqué que les avocats représentant les personnes accusées d'infractions de terrorisme pouvaient être perçus comme des personnes ayant mis leurs compétences ou leur expertise

au service d'un groupe terroriste. L'Association a aussi souligné que le tribunal saisi de l'affaire se doit, aux termes du paragraphe 83.18 (4) du Code, de considérer la fréquentation d'un groupe terroriste comme une infraction de participation ou de facilitation. Elle craint que les avocats des personnes ou des groupes accusés d'une infraction de terrorisme ne soient eux-mêmes visés par la loi.

Compte tenu de ces observations, l'Association du Barreau canadien a recommandé que le *Code criminel* soit modifié de manière à ce que les avocats offrant des services juridiques aux personnes accusées d'infractions de terrorisme échappent entièrement à la portée de l'article 83.18. La Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada a aussi fait une recommandation en ce sens.

Toute personne reconnue coupable d'une infraction criminelle doit faire face à de graves conséquences, la pire étant la privation de liberté pour une durée déterminée ou indéterminée. Les accusations pour infractions de terrorisme sont graves, évidemment, mais d'après le peu que nous avons appris à leur sujet au Canada, elles soulèvent des questions juridiques complexes, notamment en ce qui a trait à la procédure et à la divulgation. Il est donc essentiel que les personnes visées par de telles accusations puissent recourir à des conseillers juridiques pour avoir droit à un procès juste ainsi qu'une réponse et une défense complètes. Suivant le principe de primauté du droit, le représentant d'un accusé doit pouvoir exercer ses fonctions sans crainte de conséquences, conformément aux codes de déontologie régissant la profession juridique.

Le Sous-comité souscrit aux observations rapportées dans le paragraphe précédent et est d'accord avec les raisons invoquées à l'appui de la recommandation faite par l'Association du Barreau canadien et la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada.

RECOMMANDATION 3

Le Sous-comité recommande que le paragraphe 83.18 du *Code criminel* soit modifié de manière à ce que les avocats offrant des services juridiques à des personnes accusées d'infractions de terrorisme puissent représenter convenablement leurs clients sans crainte de se voir accuser eux-mêmes d'infractions de terrorisme.

AUTRES MODIFICATIONS RECOMMANDÉES

Renvois au gouvernement

Le Sous-comité remarque que certaines des dispositions modifiées ou instituées par la *Loi antiterroriste* mentionnent les gouvernements du Canada d'une manière qui manque d'uniformité. On emploie parfois l'expression « le gouvernement du Canada ou d'une province » comme aux paragraphes 7(3.71), (3.72), (3.73) et (3.75) du *Code criminel* qui traite des actes ou omissions commis avec l'intention de contraindre le gouvernement du Canada ou d'une province à accomplir un acte quelconque ou à s'en abstenir. On trouve une mention similaire aux alinéas 3(1)e) et f) de la *Loi sur la protection de l'information* qui porte sur les desseins préjudiciables à la sécurité ou aux intérêts de l'État, et précisément sur le fait de mettre en danger une personne ou d'endommager des biens en raison des relations d'affaires que la personne ou le propriétaire des biens entretient avec « le gouvernement fédéral ou un gouvernement provincial ». Qui plus est, à l'alinéa 3(1)d) de la même disposition, la Loi parle de façon plus générale d'actes qui nuisent gravement au bon fonctionnement « d'un gouvernement au Canada ».

Le Sous-comité estime que les termes « le gouvernement du Canada ou d'une province » employés dans la *Loi antiterroriste* ont une portée étroite qui fait abstraction des autres formes de gouvernement, à savoir les gouvernements territoriaux et municipaux, y compris les administrations régionales et urbaines. À moins qu'on ait des raisons d'exclure certains types de gouvernement, ou si le contexte dicte une autre conduite, le Sous-comité recommande que là où l'expression de sens étroit signifie un gouvernement au Canada, elle soit remplacée par les mots « un gouvernement au Canada ». Cette modification n'est pas nécessaire là où la *Loi antiterroriste* renvoie de façon encore plus générale à « un gouvernement », comme à la division b)(i)(B) de la définition d'activité terroriste figurant à l'article 83.01 du *Code criminel*, puisque cette expression englobe tout gouvernement au Canada de même que les gouvernements étrangers.

RECOMMANDATION 4

Le Sous-comité recommande que, à moins que le contexte ne dicte une autre conduite, les mots « le gouvernement du Canada ou d'une province » et « le gouvernement fédéral ou un gouvernement provincial » soient remplacés par les mots « un gouvernement au Canada » dans toutes les dispositions modifiées ou instituées par la *Loi antiterroriste*.

Renvoi à une personne

La *Loi antiterroriste* a ajouté la définition suivante du terme « entité » à l'article 83.01 du *Code criminel* : « personne, groupe, fiducie, société de personnes ou fonds, ou organisation ou association non dotée de la personnalité morale ». Cependant, la définition d'activité terroriste renvoie seulement à l'intention « de contraindre une personne, un gouvernement ou une organisation nationale ou internationale à accomplir un acte ou à s'en abstenir ». Le Sous-comité estime qu'il faut remplacer le mot « personne » par le terme plus vaste « entité » de façon que la définition d'activité terroriste englobe clairement les actes destinés à influencer d'autres types d'entités.

RECOMMANDATION 5

Le Sous-comité recommande que les mots « une personne » soient remplacés par les mots « une entité » et les mots « la personne » par les mots « l'entité » à la division b)(i)(B) de la définition d'activité terroriste figurant à l'article 83.01 du *Code criminel*.

Définition d'« infraction de terrorisme »

Outre la définition du terme « activité terroriste » figurant à l'article 83.01 du *Code criminel*, la *Loi antiterroriste* a ajouté une définition du terme « infraction de terrorisme » à l'article 2, lequel englobe, suivant l'alinéa c), un « acte criminel visé par la présente loi ou par une autre loi fédérale et dont l'élément matériel-acte ou omission-constitue également une activité terroriste ». Le Sous-comité se demande pourquoi une activité terroriste ne constitue pas en soi une infraction de terrorisme, que l'acte incriminé constitue ou non un autre acte criminel.

Nous trouvons par exemple curieux qu'il soit possible de procéder à une arrestation sans mandat aux termes de l'article 83.3 du *Code criminel* pour empêcher l'exécution d'une « activité terroriste », mais que l'activité terroriste ne constitue pas en soi une infraction à moins qu'elle soit liée à la perpétration d'un autre acte criminel. Une autre chose qui nous paraît curieuse, c'est que la facilitation d'une activité terroriste est considérée comme une infraction aux termes du *Code criminel*, mais que l'engagement dans une activité terroriste n'en est pas nécessairement une, de la façon dont le Code est actuellement formulé. Les Canadiens seraient très étonnés d'apprendre, croyons-nous, que la perpétration d'un acte terroriste pourrait ne pas constituer nécessairement une infraction de terrorisme. La *Loi antiterroriste* ayant pour objectif de prévenir et de punir les actes terroristes en général, nous estimons que toute activité terroriste doit nécessairement constituer une infraction de terrorisme. Cela permettrait par ailleurs la tenue d'audiences d'investigation, qui sont possibles uniquement aux termes de

l'article 83.28 en rapport avec une « infraction de terrorisme », à l'égard d'un plus large éventail d'actes terroristes. Autrement dit, toute modification qui assimilerait une infraction de terrorisme à une activité terroriste permettrait d'assujettir *toutes* les activités terroristes à certaines mesures de prévention.

En conséquence, il faudrait remplacer l'alinéa c) de la définition d'« infraction de terrorisme » figurant dans le *Code criminel* par les termes « une activité terroriste ». Il faudrait procéder à une modification analogue de la définition d'infraction de terrorisme figurant au paragraphe 2(1) de la *Loi sur la défense nationale*³. Le Sous-comité ne croit pas qu'en élargissant ainsi le sens du terme « infraction de terrorisme » on augmentera indûment le nombre de personnes ciblées par la *Loi antiterroriste*, puisque l'activité terroriste est par définition limitée aux infractions à certaines conventions des Nations Unies, ou un acte ou une omission intentionnel qui, associé au motif requis, cause certains préjudices très graves.

RECOMMANDATION 6

Le Sous-comité recommande que les termes « acte criminel visé par la présente loi ou par une autre loi fédérale et dont l'élément matériel – acte ou omission – constitue également » soient supprimés de l'alinéa c) de la définition d'« infraction de terrorisme » à l'article 2 du *Code criminel*.

RECOMMANDATION 7

Le Sous-comité recommande que les mots « infraction visée par la présente loi, passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans ou plus, ou par l'article 130 de cette loi – constituant un acte criminel visé au *Code criminel* ou par une autre loi fédérale – et dont l'élément matériel – acte ou omission – constitue également » soient supprimés de l'alinéa c) de la définition d'« infraction de terrorisme » figurant au paragraphe 2(1) de la *Loi sur la défense nationale*.

Participer à une activité terroriste ou la faciliter

Aux termes des alinéas 83.18(3)c) et e) du *Code criminel*, le fait de participer à une activité terroriste ou d'y contribuer comprend le fait de recruter une personne ou d'être soi-même disponible pour faciliter ou commettre « une infraction de terrorisme » ou « un acte à l'étranger qui, s'il était commis au Canada, constituerait

³ Il n'est pas nécessaire de modifier la définition d'« activité terroriste » aussi dans la *Loi sur la défense nationale* puisque le paragraphe 2(1) de cette Loi incorpore par renvoi la définition d'« activité terroriste » qui se trouve dans le *Code criminel*.

une telle infraction ». Pour des raisons analogues à celles qu'il a invoquées plus haut, le Sous-comité estime que le terme « infraction de terrorisme » est trop étroit dans le contexte et devrait être remplacé par le terme « activité terroriste ». Nous remarquons aussi que les paragraphes 83.18(1) et (2) traitent de manière plus générale du fait de se livrer à une « activité terroriste » ou de la faciliter. Les mots « de faciliter ou de commettre une infraction de terrorisme » figurant aux alinéas (3)c) et e) devraient donc être remplacés par les mots « de se livrer à une activité terroriste ou de la faciliter ». Comme une activité terroriste inclut déjà par définition des actes ou omissions commis à l'étranger, les mots « ou un acte à l'étranger qui, s'il était commis au Canada, constituerait une telle infraction » peuvent aussi être carrément supprimés.

RECOMMANDATION 8

Le Sous-comité recommande que les mots « de commettre une infraction de terrorisme ou un acte à l'étranger qui, s'il était commis au Canada, constituerait une telle infraction » figurant à l'alinéa 83.18(3)c) du *Code criminel* soient supprimés et remplacés par les mots « de se livrer à une activité terroriste » et que les mots « commettre une infraction de terrorisme ou un acte à l'étranger qui, s'il était commis au Canada, constituerait une telle infraction » figurant à l'alinéa 83.18(3)e) du *Code* soient supprimés et remplacés par les mots « se livrer à une activité terroriste ».

Donner des instructions

Aux termes des paragraphes 83.21(1) et 83.22(1) du *Code criminel*, le fait de charger une personne d'effectuer une activité au profit d'un groupe terroriste ou de se livrer à une activité terroriste constitue une infraction. Cependant, contrairement à l'infraction prévue à l'article 83.18, ces dispositions ne font pas une infraction du fait de charger quelqu'un de *faciliter* une activité terroriste. Comme le fait de se livrer à une activité terroriste et le fait de faciliter une activité terroriste sont interdits ailleurs, le Sous-comité estime que le fait de charger une personne de faciliter une activité terroriste ou une activité pour le compte d'un groupe terroriste devrait aussi constituer une infraction.

RECOMMANDATION 9

Le Sous-comité recommande que les mots « ou de faciliter une telle activité » soient insérés après les mots « ou en association avec lui » au paragraphe 83.21(1) du *Code criminel* et après les mots « de se livrer à une activité terroriste » au paragraphe 83.22(1) du *Code criminel*.

Le Sous-comité note en outre que, dans la version anglaise, les articles 83.21 et 83.22 commencent par les mots « Every person who », alors que les articles 83.18, 83.19, 83.2 et 83.23 commencent par les mots « Every one who ». Il y a là un manque d'uniformité qu'il importe de corriger.

RECOMMANDATION 10

Le Sous-comité recommande que, aux paragraphes 83.21(1) et 83.22(1) de la version anglaise du *Code criminel*, les mots « Every person » soient remplacés par les mots « Every one ».

Enfin, le Sous-comité estime que le fait de charger une « entité », dont la définition inclut une personne, et non seulement une « personne » de faciliter une activité terroriste ou de se livrer à une activité terroriste, ou de faciliter une activité ou de se livrer à une activité pour le compte d'un groupe terroriste, devrait constituer une infraction. Comme mentionné précédemment, le mot « entité » est plus vaste et désigne aussi un groupe, une société de personnes, une organisation ou une association, qui peuvent tous être chargés de faire quelque chose, même si personne en particulier n'est chargé de se livrer à l'activité en question ou se livre à l'activité en question. Nous proposons donc de remplacer le mot « personne » par le mot « entité » dans les articles 83.21 et 83.22 à moins que le contexte ne dicte autre chose. Par exemple, les alinéas 2b) de ces articles doivent continuer de porter qu'il y a infraction, que l'accusé ait ou non chargé une « personne » en particulier de se livrer à l'activité incriminée, comme le dicte le contexte.

Le Sous-comité s'est demandé s'il fallait substituer le mot « entité » au mot « personne » dans les diverses dispositions de l'article 83.18, qui fait mention du fait de « recruter une personne » et d'« une personne faisant partie du groupe terroriste ». Le contexte montre en fait que l'emploi du mot « personne » n'est pas sous-inclusif puisqu'il faut nécessairement qu'au moins une personne ait été recrutée ou fasse partie du groupe terroriste.

RECOMMANDATION 11

Le Sous-comité recommande que les mots « une personne » soient remplacés par les mots « une entité » aux paragraphes 83.21(1) et 83.22(1) du *Code criminel* et que les mots « la personne » soient remplacés par les mots « l'entité » aux alinéas 83.21(2)c) et d) et 83.22(2)c) et d) du Code.

Héberger ou cacher

La *Loi antiterroriste* a créé une nouvelle infraction pour le fait d'héberger ou de cacher une personne qui s'est livrée à une activité terroriste ou va vraisemblablement se livrer à une activité terroriste. Dans l'un cas ou l'autre, selon la version actuelle de la disposition, le fait de cacher ou d'héberger une telle personne ne constitue une infraction que si c'est *dans le but* de permettre à cette personne de se livrer à une activité terroriste ou de la faciliter. Le Sous-comité estime cependant que le fait d'héberger ou de cacher une personne qui s'est *déjà* livrée à une activité terroriste devrait en soi constituer une infraction, que la personne ainsi hébergée ou cachée ait l'intention ou non de se livrer à d'autres activités terroristes. Autrement dit, l'élément « objet » ne devrait s'appliquer qu'à une personne accusée d'héberger ou de cacher une personne susceptible de se livrer éventuellement à une activité terroriste. En ce qui concerne la question d'un événement futur éventuel dont l'accusé ne peut pas être certain qu'il se produira, nous pensons que le libellé de l'article 83.23 ne devrait peut-être pas parler d'une personne dont l'accusé « sait », mais plutôt « dont il a des raisons de penser et pense effectivement » qu'elle est susceptible de se livrer à une activité terroriste, mais nous ne formulons pas de recommandation en ce sens.

Le Sous-comité ne croit pas que le fait de supprimer la mention d'un motif relativement à des activités terroristes passées risque d'élargir indûment la portée de la disposition, car l'accusé doit *sciemment* héberger ou cacher une personne et *savoir* qu'elle s'est déjà livrée à des activités terroristes. Nous notons par ailleurs qu'une disposition similaire figurant à l'article 54 du *Code criminel*, lequel porte sur le fait d'héberger ou de cacher un déserteur ou un absent sans permission des Forces canadiennes, ne contient pas d'élément limitatif sous la forme d'un objet. Nous pensons aussi que le risque d'un élargissement indu de l'infraction prévue à l'article 83.23 peut être atténué en partie par la substitution du mot « recèle » au mot « héberge » dans la version française. Le mot « héberger » peut signifier simplement accueillir ou loger, tandis que le mot « receler » correspond davantage au mot anglais « harbour ». Cette modification de l'article 83.23 du *Code criminel* rapprocherait celui-ci de la terminologie utilisée à l'article 54.

RECOMMANDATION 12

Le Sous-comité recommande que l'article 83.23 du *Code criminel* soit remplacé par ce qui suit :

« Est coupable d'un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de dix ans quiconque recèle ou cache sciemment une personne dont il sait s'est livrée à une activité terroriste ou une personne dont il

sait est susceptible de le faire et qu'il recèle ou cache afin de lui permettre de se livrer à une activité terroriste ou de la faciliter ».

Peine pour participation à une activité terroriste

L'article 83.18 du *Code criminel* fixe la peine dont est passible quiconque participe sciemment à une activité d'un groupe terroriste. L'article 83.19 fixe celle qui frappe quiconque facilite sciemment une activité terroriste. En revanche, il n'y a pas de peine prévue pour la participation à une activité terroriste, ce qui n'est pas la même chose que de participer à une activité d'un groupe terroriste et a des conséquences différentes pour d'autres objets du *Code criminel* (par exemple l'inscription d'une entité aux termes de l'article 83.05). Le Sous-comité estime qu'il doit exister une peine pour participation à une activité terroriste et que celle-ci doit aller jusqu'à l'emprisonnement à perpétuité.

RECOMMANDATION 13

Le Sous-comité recommande que le *Code criminel* soit modifié de manière que quiconque participe sciemment à une activité terroriste soit coupable d'un acte criminel passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à la réclusion à perpétuité.

Peine pour perpétration d'une infraction pour le compte d'un groupe terroriste

Aux termes de l'article 83.2 du *Code criminel*, quiconque commet un acte criminel au profit ou sous la direction d'un groupe terroriste, ou en association avec le groupe, est passible d'un emprisonnement à perpétuité. L'article 83.26 porte que certaines peines doivent être purgées consécutivement aux autres peines imposées pour des infractions associées aux mêmes faits, mais il ne nous apparaît pas évident en l'occurrence que la peine prévue à l'article 83.2 s'ajoute à la peine qui sanctionne l'acte criminel sous-jacent. Nous pensons qu'une modification est nécessaire pour supprimer toute ambiguïté.

RECOMMANDATION 14

Le Sous-comité recommande que les mots « s'ajoutant à toute peine imposée à l'égard de l'acte criminel originel » soient ajoutés à l'article 83.2 du *Code criminel* entre les mots « perpétuité » et « quiconque ».

Lieu où sont engagées les poursuites

La *Loi antiterroriste* a promulgué l'article 83.25 du *Code criminel*, lequel autorise le procureur général du Canada à engager des poursuites n'importe où au Canada contre une personne accusée d'une infraction de terrorisme, que l'inculpé soit présent au Canada ou non, que des poursuites aient été engagées antérieurement ou non ailleurs au Canada et quel que soit l'endroit où l'infraction a été commise. Le Sous-comité comprend que, pour traduire en justice un terroriste présumé, on doit pouvoir mener un procès au Canada si l'inculpé ne réside pas ici ou si l'infraction a été commise à l'étranger. Nous comprenons aussi que, même lorsque l'accusé réside au Canada, il peut se trouver des raisons légitimes de choisir une province ou un territoire plutôt qu'un autre ou de déplacer le procès d'un endroit à un autre. Le cas peut se présenter par exemple si l'on apprend l'existence de liens plus étroits entre l'infraction, les coaccusés ou les témoins et une autre circonscription territoriale, ou si le procès est à ce point complexe qu'il doit se tenir dans une ville disposant d'installations judiciaires spéciales pouvant accueillir un grand nombre de personnes, offrir des services d'interprétation ou répondre à des besoins particuliers en matière de sécurité.

Le Sous-comité n'a pas de grande inquiétude au sujet de la possibilité donnée au procureur général de choisir la section judiciaire appropriée où entamer des poursuites contre une personne qui ne se trouve pas au Canada, encore que nous pensions que cela devrait être là où l'inculpé réside normalement au Canada, le cas échéant, ou là où l'infraction a été commise, si elle a été commise au Canada. Nous croyons aussi que si la personne se trouve déjà au Canada, les règles habituelles pour le choix de l'endroit du procès devraient presque toujours s'appliquer. Par conséquent, le Sous-comité estime que l'article 83.25 est trop vaste. Il confère au procureur général une trop grande latitude dans la mesure où on n'y précise pas les raisons acceptables ou les facteurs à prendre en considération pour choisir un lieu en particulier ou changer de lieu. Il ne s'agit pas d'une décision sans conséquence, car le changement du lieu d'un procès peut avoir des conséquences fâcheuses sur l'inculpé s'il réside dans un endroit différent ou s'il avait déjà retenu les services d'un avocat dans cet endroit. En conséquence, nous estimons que, pour tenir un procès dans une circonscription territoriale autre que celle qui aurait dû être choisie suivant les règles de procédure criminelle habituelles, ou pour le déplacer quand il a été amorcé ailleurs au Canada, le procureur général devrait être tenu de soumettre une demande en ce sens à un tribunal en précisant les raisons qui motivent sa demande. Le tribunal fonderait sa décision d'accepter ou non la demande sur les motifs invoqués et les conséquences pour l'inculpé.

RECOMMANDATION 15

Le Sous-comité recommande que l'article 83.25 du *Code criminel* soit modifié de manière que le procureur général du Canada soit tenu de déposer une requête pour amorcer un procès dans une circonscription territoriale autre que celle qui serait normalement choisie, ou pour le poursuivre dans une autre circonscription territoriale quand il a été amorcé ailleurs au Canada. La modification doit énoncer les motifs acceptables d'avoir choisi un autre lieu et les facteurs dont le tribunal doit tenir compte.

CHAPITRE TROIS : FINANCEMENT DU TERRORISME ET BIENS LIÉS AU TERRORISME

CONTEXTE

Pour prévenir et contrer l'activité terroriste, la *Loi antiterroriste* a inséré dans le *Code criminel* et une autre loi des dispositions sur le financement du terrorisme et les biens liés au terrorisme. On a adopté une approche en trois volets. Premièrement, la Loi inscrit dans le Code de nouvelles infractions interdisant l'offre d'assistance à tout groupe terroriste ou à l'appui d'activités terroristes, y compris une aide monétaire, des biens ou des services, que cette assistance soit offerte directement ou indirectement. Deuxièmement, la Loi intègre au Code des dispositions sur le blocage et la confiscation des biens des terroristes. Troisièmement, la *Loi antiterroriste* modifie la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité* qui devient du coup la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (LRPCFAT). Les modifications apportées à la LRPCFAT permettent au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) de surveiller les opérations financières douteuses et les opérations financières portant sur des sommes importantes (celles de plus de 10 000 \$) liées au terrorisme et au recyclage des produits de la criminalité, et de faire enquête sur elles. Dans le cas des opérations qui laissent entrevoir une menace pour la sécurité du Canada, la LRPCFAT autorise le CANAFE à transmettre certains renseignements aux services de police et au SCRS pour qu'ils puissent préparer une parade.

Les dispositions sur le blocage des biens, ajoutées par l'article 4 de la *Loi antiterroriste*, se trouvent aux articles 83.08 à 83.12 du Code. L'article 83.08 interdit à toute personne au Canada et à tout Canadien à l'étranger d'effectuer, directement ou non, une opération financière portant sur des biens ou des intérêts appartenant, à quelque degré que ce soit, à un groupe terroriste. Un groupe terroriste est une entité inscrite par le Cabinet ou une entité dont l'un des objets ou l'une des activités est de se livrer à des activités terroristes. Aux termes de l'article 83.1, toute personne au Canada et tout Canadien, où qu'il soit, est tenu de communiquer au SCRS et à la GRC l'existence de biens qui appartiennent à un groupe terroriste et qui sont en sa possession ou au sujet desquels il ou elle possède des informations. Aux termes de l'article 83.12, quiconque contrevient à ces dispositions commet une infraction.

Les dispositions sur la saisie et le blocage de biens figurent à l'article 83.13 du *Code criminel*. Sur demande du procureur général présentée *ex parte* et entendue à huis clos par la Cour fédérale, une ordonnance peut être rendue pour

saisir des biens au Canada ou bloquer des biens à l'étranger et interdire toute opération par des Canadiens sur ces biens. Une ordonnance peut aussi prévoir la nomination d'un administrateur chargé de préserver les biens ainsi saisis ou bloqués.

Les dispositions sur la confiscation de biens se trouvent aux articles 83.14 à 83.17 du *Code criminel*. Aux termes de l'article 83.14, le procureur général peut demander à un juge de la Cour fédérale une ordonnance de confiscation à l'égard des biens d'un groupe terroriste, de biens servant à faciliter une activité terroriste, d'argent ou d'instruments monétaires en la possession de personnes qui ont facilité ou exécuté des activités terroristes ou envisagent de le faire. Si le juge de la Cour fédérale est convaincu que les biens saisis ou bloqués ont un rapport avec des activités terroristes, il peut en ordonner la confiscation au profit de Sa Majesté, et il est ensuite disposé de ces biens suivant les instructions du procureur général.

SUJETS DE PRÉOCCUPATION

Secret professionnel

L'Association du Barreau canadien et la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada éprouvent des réserves au sujet de l'article 83.1 du *Code criminel* et d'autres mesures connexes sur le financement du terrorisme. Comme on l'a expliqué brièvement plus haut, toute personne au Canada et tout Canadien, où qu'il soit, doit informer la GRC et le SCRS de l'existence de biens en leur possession ou à leur disposition qui appartiennent à un groupe terroriste, ou sont à sa disposition, et de tout renseignement sur une opération réelle ou projetée mettant en cause les biens en question. En outre, la LRPCFAT exige que toute opération suspecte soit signalée au CANAFE.

La Fédération et l'Association représentent respectivement les ordres professionnels provinciaux et territoriaux qui réglementent l'exercice du droit et les membres de la profession. Ils soutiennent chacun dans leur mémoire que les mesures précitées portent atteinte au secret professionnel protégé par la Constitution. L'Association du Barreau canadien recommande que l'article 83.1 du Code soit modifié de manière à exempter les renseignements visés par le secret professionnel. Pour sa part, la Fédération recommande, pour protéger l'exercice du droit à un avocat, d'exclure des dispositions du Code sur le blocage et la confiscation de biens, les fonds reçus par un avocat pour honoraires professionnels, débours et cautionnement. Elle recommande en outre que les renseignements visés par le secret professionnel soient exclus des obligations de déclaration.

Le secret professionnel est un élément important de la règle de droit. Il permet aux clients de solliciter des conseils juridiques auprès d'un avocat dans la certitude que les renseignements confidentiels qu'ils lui fournissent ne seront pas divulgués sans leur consentement. L'Association comme la Fédération craignent que les mesures antiterroristes, faisant l'objet du présent chapitre, soient incompatibles avec le principe du secret professionnel, protégé par la Constitution, et ne fassent des avocats des agents de l'État au détriment des intérêts de leurs clients.

La Fédération trouve la situation si inquiétante qu'elle a lancé avec succès une contestation judiciaire des exigences de déclaration de la LRPCFAT dans la mesure où elles s'appliquent aux membres de la profession juridique : l'application des dispositions incriminées a été suspendue, tandis que le gouvernement et la profession cherchent comment les opérations peuvent être déclarées sans porter atteinte au secret professionnel. Dans l'intervalle, les ordres membres de la Fédération ont rédigé des lignes directrices pour conseiller les avocats qui sont partie à des opérations potentiellement suspectes.

Ces dernières années, la Cour suprême du Canada a eu à plusieurs reprises à se pencher sur la question du secret professionnel et s'est prononcée sur la nature de ce principe et les limites de son application. Elle a statué notamment que l'information faisant l'objet du secret professionnel est à l'abri de l'État. Elle ne peut pas être communiquée ou divulguée de force et est inadmissible en justice. En tant que gardien de cette information, un avocat ne peut pas la divulguer sans le consentement du client concerné. La Cour a statué que, bien que le principe du secret professionnel ne soit pas absolu, il est aussi absolu que possible, et que toute atteinte législative à ce principe sera considérée comme déraisonnable, et de ce fait, incompatible avec la *Charte canadienne des droits et libertés* à moins qu'elle ne soit absolument nécessaire. En conséquence, toute information concernant la facturation des clients et des questions du même ordre sera vraisemblablement protégée par le secret professionnel, tandis que les renseignements concernant des opérations criminelles entre un avocat et son client, ou dans lesquelles un avocat sert simplement d'intermédiaire, ne le seront pas.

Après avoir discuté de cette question difficile, le Sous-comité a conclu que, pour préserver l'efficacité des mesures législatives et autres concernant le financement du terrorisme et les biens liés au terrorisme, les exigences de déclaration doivent s'appliquer à tous, avec le moins d'exceptions possible. Le Sous-comité est convaincu, cependant, que les questions qui sous-tendent le secret professionnel sont suffisamment importantes pour justifier une exemption limitée des exigences de déclaration pour les avocats. Les ordres des avocats des provinces et des territoires ont pris certaines mesures pour sensibiliser leurs

membres aux périls que présentent des opérations potentiellement suspectes, mais cela n'est pas suffisant pour justifier l'exemption de toutes les opérations auxquelles ils sont partie.

Le Parlement a adopté récemment le projet de loi C-25, qui modifie la LRPCFAT. En particulier, l'article 9 de ce projet de loi ajoute à la Loi un article 10.1, lequel stipule que les exigences de déclaration ne s'appliquent pas aux conseillers juridiques ou aux cabinets d'avocats lorsqu'ils fournissent des services juridiques. Cela semble constituer une exception étroite aux exigences de déclaration à l'égard des opérations liées directement à la prestation de services juridiques classiques. Cette exemption couvrirait probablement les avocats traitant de questions qui relèvent du droit pénal, du droit privé, du droit public ou du droit administratif. Les opérations dans ces contextes concerneraient vraisemblablement des honoraires professionnels et des débours.

Cette modification récente de la Loi semble répondre à une des préoccupations soulevées par la Fédération dans son mémoire. Par souci d'exhaustivité et d'uniformité, le Sous-comité estime opportun d'apporter une modification analogue à l'article 83.1 du Code.

RECOMMANDATION 16

Le Sous-comité recommande que l'article 83.1 du *Code criminel* soit modifié de manière à exempter de son application les conseillers juridiques et cabinets d'avocats quand ils fournissent des services juridiques et n'agissent pas comme intermédiaires financiers.

Défense basée sur la diligence raisonnable

Tel que mentionné plus haut, aux termes de l'article 83.08 du *Code criminel*, toute personne au Canada ou tout Canadien à l'étranger qui effectue sciemment, directement ou non, une opération portant sur des biens qui appartiennent à un groupe terroriste ou qui sont à sa disposition, ou qui fournit des services financiers ou des services connexes à l'égard de tels biens commet une infraction.

Les responsables d'activités commerciales ou caritatives au Canada craignent que leurs entreprises légitimes ne les exposent à des poursuites aux termes de l'article 83.08 du Code. Bien que cette disposition prévoit que les activités liées à un groupe terroriste doivent avoir été effectuées en toute connaissance de cause (sciemment), le Sous-comité estime utile, pour assurer une plus grande certitude, de modifier cet article pour prévoir une défense basée sur la diligence raisonnable contre de telles accusations. Ainsi, un accusé ayant participé à des opérations commerciales ou caritatives légitimes pourrait démontrer qu'il a pris les

mesures nécessaires pour se renseigner sur la nature de l'opération et qu'il n'était pas possible de déterminer un lien avec un groupe terroriste.

RECOMMANDATION 17

Le Sous-comité recommande que l'article 83.08 du *Code criminel* soit modifié pour y prévoir une défense basée sur la diligence raisonnable.

AUTRES MODIFICATIONS RECOMMANDÉES

Financement du terrorisme sans justification ou excuse légitime

Pour qu'il y ait infraction aux termes de l'article 83.02 du *Code criminel*, qui porte sur le fait de réunir ou de fournir des biens en vue d'activités terroristes, il faut que cela ait été fait « délibérément et sans justification ou excuse légitime ». Le Sous-comité estime que le mot « délibérément » est superflu, car le simple fait de commettre un acte sans l'avoir voulu constitue vraisemblablement une « justification ou excuse légitime ». Nous notons aussi que le terme « délibérément » ne figure dans aucune des autres dispositions du Code où l'on trouve l'expression « sans justification ou excuse légitime »⁴. En conséquence, nous pensons qu'il faut supprimer le mot « délibérément » à l'article 83.02.

RECOMMANDATION 18

Le Sous-comité recommande que les mots « délibérément et » soient supprimés de l'article 83.02 du *Code criminel*.

Le Sous-comité remarque par ailleurs que les termes « sans justification ou excuse légitime » n'apparaissent pas à l'article 83.03 du Code, qui porte sur le fait de réunir ou de fournir des biens en vue d'activités terroristes, ni à l'article 83.04, qui porte sur le fait d'utiliser ou d'avoir en sa possession des biens à des fins terroristes. Si une personne ne commet pas une infraction à l'article 83.02 quand elle a une justification ou excuse légitime, il devrait selon nous en être de même pour les infractions prévues aux articles 83.03 et 83.04, puisque les trois dispositions traitent d'infractions analogues.

⁴ Voir par exemple les articles 342.01, 342.2, 450, 451, 452, 458 et 459.

RECOMMANDATION 19

Le Sous-comité recommande que les termes « sans justification ou excuse légitime » soient ajoutés après les mots « directement ou non » à l'article 83.03 et après le mot « quiconque » à l'article 83.04 du *Code criminel*.

Renvois à une personne

Comme on l'a vu au chapitre précédent, le Sous-comité est d'avis que la mention « une personne » est trop étroite et qu'il serait préférable d'employer le mot « entité », plus large et défini, parce qu'il englobe une personne, un groupe, une fiducie, une société de personnes ou un fonds, ou une organisation ou association non dotée de la personnalité morale. En ce qui concerne l'infraction de financement d'activités terroristes prévue à l'article 83.03 du *Code criminel*, nous estimons qu'il faudrait substituer le mot « entité » aux mots « autre personne » de manière qu'il soit interdit à quiconque d'inviter une entité à fournir des biens, des services financiers ou des services connexes pour la réalisation d'activités terroristes et au mot « personne » à l'alinéa a) pour qu'il soit de même interdit d'en faire bénéficier une entité qui se livre à une activité terroriste ou la facilite.

RECOMMANDATION 20

Le Sous-comité recommande que l'article 83.03 du *Code criminel* soit modifié par la substitution du mot « entité » aux mots « autre personne » au début de la disposition et au mot « personne » à l'alinéa a).

Blocage de biens

Le paragraphe 83.08(2) du *Code criminel* exclut toute responsabilité civile de la part d'une personne qui a fait ou omis de faire quoi que ce soit dans le but d'éviter toute opération sur des biens appartenant à un groupe terroriste, ou mis à la disposition d'un groupe terroriste, si la personne a « pris toutes les dispositions voulues pour se convaincre que le bien en cause appartient à un groupe terroriste ou est à sa disposition, directement ou non ». La version anglaise de cette disposition dit : « if the person took all reasonable steps to satisfy themselves that the relevant property was owned or controlled by or on behalf of a terrorist group ». Le Sous-comité ne considère pas « themselves » comme un mot correct (bien qu'il soit conscient de l'intention du rédacteur d'éviter l'emploi du masculin ou du féminin). Il aurait été préférable d'écrire : « took all reasonable steps to *be satisfied* that the relevant property was owned or controlled by or on behalf of a terrorist group ».

RECOMMANDATION 21

Le Sous-comité recommande que les mots « satisfy themself » soient remplacés par les mots « be satisfied » dans la version anglaise du paragraphe 83.08(2) du *Code criminel*.

Comme mentionné dans la section consacrée au contexte, le paragraphe 83.1(1) du Code oblige toute personne à communiquer au commissaire de la GRC *et* au directeur du SCRS l'existence de biens appartenant à des terroristes qui sont en sa possession ou à sa disposition ou de renseignements sur une opération mettant en cause de tels biens. Cependant, le paragraphe 83.12(2) porte qu'une personne ne contrevient pas à l'article 83.1 si elle communique l'information uniquement au commissaire de la GRC *ou* au directeur du SCRS. Si le fait d'informer l'un ou l'autre de ces responsables ne constitue pas une infraction aux termes du paragraphe 83.12(2), il ne faudrait pas exiger que les deux soient informés au paragraphe 83.1(1). Ce manque d'uniformité nous paraît déroutant. Au demeurant, il devrait être suffisant d'informer soit le commissaire de la GRC, soit le directeur du SCRS, car ces deux organisations sont en mesure de communiquer l'une avec l'autre.

RECOMMANDATION 22

Le Sous-comité recommande que le mot « ou » soit substitué au mot « et » qui précède les mots « au commissaire » au paragraphe 83.1(1) du *Code criminel*, et que le paragraphe 83.12(2) soit abrogé.

CHAPITRE QUATRE : LISTES D'ENTITÉS TERRORISTES

CONTEXTE

L'article 4 de la *Loi antiterroriste* a ajouté au *Code criminel* les articles 83.05 à 83.07 traitant de l'établissement d'une liste des «entités terroristes». L'article 83.05 définit le processus en vertu duquel le Cabinet, sur la recommandation du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, peut inscrire sur une liste les entités qui participent à des activités terroristes ou qui les facilitent. Pour inscrire une telle entité par réglementation, le Cabinet doit être convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de croire que, sciemment, l'entité s'est livrée ou a tenté de se livrer à une infraction de terrorisme, y a participé ou l'a facilitée, ou encore que, sciemment, elle agit au nom d'une entité décrite plus haut dans cette disposition, sous sa direction ou en collaboration avec elle. Le ministre ne fait la recommandation d'inscription sur la liste que s'il a des motifs raisonnables de croire que l'entité répond aux critères établis.

Une entité inscrite peut demander au ministre d'être radiée de la liste. Le ministre décide alors s'il y a des motifs raisonnables de recommander la radiation au Cabinet. S'il ne rend pas sa décision dans les 60 jours, le ministre est réputé avoir décidé de ne pas recommander la radiation. Le ministre donne sans délai un avis de la décision qu'il a rendue ou qu'il est réputé avoir rendue. Dans les 60 jours suivant la décision, le demandeur peut présenter une demande de révision de la décision au juge en chef de la Cour fédérale ou à un juge de cette cour désigné par le juge en chef. Les paragraphes 83.05(6) et (6.1) et l'article 83.06 du Code contiennent des dispositions particulières relatives à la preuve pour traiter les renseignements sensibles et confidentiels présentés au juge. Une fois la décision ordonnant la radiation passée en force de chose jugée, le ministre en fait publier avis sans délai dans la *Gazette du Canada*.

Le ministre examine la liste deux ans après son élaboration, et tous les deux ans par la suite, afin de déterminer s'il y a des motifs raisonnables de recommander au Cabinet qu'une entité y demeure inscrite. Une fois l'examen terminé, le ministre fait publier dans la *Gazette du Canada* un avis à cet effet.

L'article 83.07 du Code autorise l'entité, qui prétend ne pas être une entité inscrite, à demander au ministre de lui délivrer un certificat à cet effet. S'il est convaincu que le demandeur n'est pas une entité inscrite, le ministre doit délivrer le certificat dans les 15 jours suivant la réception de la demande.

Outre celui prévu dans le *Code criminel*, il existe deux autres régimes d'inscription d'entités terroristes. Le premier est constitué sous l'égide du *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme* (RARNULT), et l'autre en vertu du *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur Al-Qaïda et le Taliban* (RARNUAT). Le RARNULT et le RARNUAT mettent en œuvre respectivement les résolutions 1373 et 1267 du Conseil de sécurité des Nations Unies. C'est au ministre des Affaires étrangères qu'il incombe de concrétiser ces deux régimes.

En juin 2006, des modifications au RARNULT ont permis d'harmoniser les deux règlements ainsi que le régime d'inscription prévu dans le *Code criminel*, dans le but d'éviter la multiplication des listes et les doublons. Les particuliers et les organisations ne peuvent être inscrits que sur une liste. La liste du Code comprend à l'heure actuelle 40 organisations, tandis que la liste du RARNULT contient 36 noms, tant de particuliers que d'organisations.

Les listes diffèrent quant aux critères à appliquer pour y ajouter des noms et quant aux conséquences juridiques de l'inscription d'un nom. En ce qui a trait à la liste du Code, l'article 83.05 exige qu'on ait des motifs raisonnables de croire que l'entité s'est sciemment livrée à une activité terroriste ou a sciemment collaboré avec un groupe terroriste. Les critères d'inscription sur la liste du RARNULT n'englobent pas la nécessité que l'entité ait agi en connaissance de cause; on doit toutefois avoir des motifs raisonnables de croire qu'elle ait participé à une activité terroriste. Le RARNUAT, qui interdit de traiter avec Oussama ben Laden, Al-Qaïda et le Taliban, concorde avec la liste établie par le comité du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Une entité inscrite sur la liste du Code est d'emblée automatiquement définie comme un groupe terroriste — ce qui n'est pas le cas des entités inscrites sur les deux autres listes. Si on porte des accusations criminelles contre une entité inscrite en vertu du Code, il n'est pas nécessaire de prouver qu'elle est un groupe terroriste. Pour des accusations semblables contre des entités inscrites sur les deux autres listes, il faut prouver que l'entité en question est un groupe terroriste.

SUJETS DE PRÉOCCUPATION

Listes multiples

Dans son mémoire, le B'nai Brith Canada traite de l'existence de trois listes d'entités terroristes, même si les listes auxquelles il fait référence soient celles établies en vertu du Code, du RARNULT et de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*. L'organisme dit s'inquiéter du fait qu'il existe trois listes séparées et qu'elles soient administrées par différents ministères.

Les organisations auxquelles on a refusé ou dont on a révoqué le statut d'organisme de bienfaisance en vertu de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*, incluse comme partie de la *Loi antiterroriste*, ne sont pas en soi des entités terroristes. Ce sont plutôt des organisations dont on a découvert l'appui à une entité terroriste. En outre, d'après ce que le Sous-comité a appris, il semble que les dispositions de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* n'aient pas été invoquées. Cela signifie qu'il n'existe pas encore de liste d'organismes de bienfaisance radiés. Le Sous-comité traitera de la radiation des organismes de bienfaisance dans le prochain chapitre du rapport.

Néanmoins, la recommandation du B'nai Brith Canada visant le fusionnement des listes évoque une préoccupation partagée par le Sous-comité. Bien qu'on ait pris des mesures en vue d'éliminer les listes multiples, d'autres problèmes demeurent. Les trois listes d'entités terroristes, en vertu du Code, du RARNULT et du RARNUAT, sont administrées par deux ministères qui relèvent de différents ministres – le ministre des Affaires étrangères et le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile⁵. Par ailleurs, les critères à appliquer pour les ajouts aux listes et les conséquences juridiques de ces ajouts diffèrent d'une liste à l'autre. Le Sous-comité croit qu'on devrait chercher à intégrer davantage les trois listes des points de vue de l'administration ministérielle, des critères à appliquer pour l'inscription d'une entité ainsi que des conséquences juridiques de l'inscription.

RECOMMANDATION 23

Le Sous-comité recommande qu'on envisage d'intégrer davantage, des points de vue de l'administration ministérielle, des critères à appliquer pour l'inscription d'entités et des conséquences juridiques de l'inscription, les régimes de listes d'entités terroristes établis en vertu du *Code criminel*, 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*.

Le paragraphe 83.05(5) du Code autorise un contrôle par la Cour fédérale d'une décision du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile de ne pas radier une entité de la liste. Le paragraphe (6) permet à la Cour fédérale d'examiner à huis clos les renseignements en matière de sécurité ou de criminalité, d'entendre une partie ou l'ensemble de la preuve présentée par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile dans une audience *ex parte*, à huis clos, et de fournir au demandeur du contrôle judiciaire un résumé des éléments de preuve de nature délicate présentés en son absence. Il existe un processus similaire dans le contexte de la radiation des organismes de bienfaisance, des

⁵ Le ministre actuel est appelé « ministre de la Sécurité publique », mais le *Code criminel* continue d'utiliser l'appellation « ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile ».

instances en vertu de la *Loi sur la preuve au Canada*, ainsi que des certificats de sécurité en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Il est question séparément de chacun de ces processus ailleurs dans le présent rapport.

Dans plusieurs mémoires que le Sous-comité a examinés, on propose la nomination d'un défenseur spécial, ou *amicus curiae*, pour chaque processus. Plutôt que de se pencher sur la question dans chacun de ces contextes, le Sous-comité aborde le sujet en bloc dans un chapitre distinct, plus loin dans le rapport.

AUTRES MODIFICATIONS RECOMMANDÉES

Examen ministériel d'une décision d'inscrire une entité

En vertu du paragraphe 83.05(2) du *Code criminel*, une entité inscrite par le gouverneur en conseil sur la recommandation du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile doit d'abord présenter une demande écrite au ministre, si elle estime ne pas devoir figurer sur la liste. Ce n'est qu'après que le ministre a rendu une décision, ou qu'il est réputé l'avoir fait, que l'entité peut réclamer un contrôle judiciaire. Le Sous-comité croit qu'il est injuste de demander à une entité inscrite, qui estime ne pas devoir l'être, de présenter d'abord sa requête à la personne qui vient de recommander l'inscription. Tout au plus devrait-il être optionnel de présenter une demande au ministre. Si elle le souhaite, une entité inscrite devrait pouvoir présenter directement à un juge, en vertu du paragraphe 83.05(5), une demande de révision de la décision initiale visant son inscription sur la liste.

RECOMMANDATION 24

Le Sous-comité recommande que l'article 83.05 du *Code criminel* soit modifié de manière que, lorsqu'une entité inscrite désire faire réviser une décision initiale visant son inscription, elle ne soit pas obligée de présenter une demande au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile en vertu du paragraphe (2), mais qu'elle puisse s'adresser directement à un juge en vertu du paragraphe (5).

Le Sous-comité croit qu'une entité inscrite devrait pouvoir s'adresser directement à un tribunal afin de faire réviser une décision initiale visant son inscription. Par contre, il ne s'inquiète pas du fait que, en raison du temps écoulé et, possiblement, de la présentation de nouveaux renseignements, on doive d'abord s'adresser au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile dans le contexte d'une demande présentée ultérieurement en vertu du paragraphe 83.05(8), par suite d'une évolution importante de la situation ou de l'examen effectué deux ans après l'inscription initiale, conformément au paragraphe 83.05(9).

Le Sous-comité trouve cependant que l'article 83.05, dans sa version actuelle, n'indique pas clairement qu'il incombe au gouverneur en conseil (c'est-à-dire au Cabinet) de décider ultimement du sort de l'entité, à savoir si elle devrait ou non rester sur la liste. Si, d'après le paragraphe (1), l'inscription *initiale* est faite par le gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre, il n'est nulle part précisé dans les paragraphes faisant état des recommandations du ministre que le gouverneur en conseil étudie la recommandation et choisit ensuite de l'accepter ou de la rejeter. En fait, le paragraphe (4) semble laisser entendre que la recommandation du ministre devient la décision finale communiquée au demandeur, lequel a 60 jours pour présenter une demande de contrôle judiciaire.

Pour plus de précision et d'uniformité, le Sous-comité pense qu'on devrait apporter des modifications afin de préciser qu'il appartient toujours au gouverneur en conseil de décider ultimement de conserver ou non une entité sur la liste après avoir reçu du ministre une recommandation à ce sujet, conformément aux paragraphes 83.05(2), (3) ou (9). De plus, nous croyons que le gouverneur en conseil devrait rendre sa décision dans un délai de 120 jours, à compter de la date à laquelle le ministre a reçu la demande, à défaut de quoi l'entité serait réputée avoir été rayée de la liste.

Dans l'intérêt de l'application régulière de la loi, le paragraphe 83.05(3) devrait être modifié de telle sorte que, si le ministre omet de faire une recommandation au gouverneur en conseil dans les 60 jours suivant la réception de la demande de radiation, il soit réputé avoir décidé de recommander la radiation du demandeur. Les délais de 60 jours et de 120 jours visent à garantir un examen plus juste et plus rapide des demandes. Il est injuste d'exiger qu'une entité présente d'abord au gouvernement une demande de radiation, que celle-ci ne soit pas examinée dans un délai opportun, puis que le ministre soit réputé avoir décidé de ne pas recommander la radiation, ce qui oblige l'entité à réclamer un contrôle judiciaire si elle veut toujours être rayée.

Pour des raisons analogues à celles qui viennent d'être énoncées, le Sous-comité croit que chaque examen de la liste des entités inscrites effectué après deux ans, et exigé en vertu du paragraphe 83.05(9) du Code, devrait aussi donner lieu à une décision finale du gouverneur en conseil dans un délai de 120 jours suivant le début de l'examen, à défaut de quoi l'entité serait réputée avoir été rayée de la liste. Compte tenu des conséquences de l'inscription d'une entité sur la liste, le gouvernement devrait être obligé de rendre une décision dans un délai raisonnable.

Si, après une demande présentée en vertu des paragraphes 83.05(2) ou (8), le gouverneur en conseil décidait de ne pas rayer une entité de la liste, celle-ci aurait 60 jours, à partir du moment où elle reçoit avis de la décision, pour demander un contrôle judiciaire, comme il est déjà prévu au paragraphe (5). Comme il est aussi prévu actuellement, l'entité ne pourrait pas réclamer tout de suite un contrôle judiciaire si le gouverneur en conseil décidait de la garder inscrite sur la liste par

suite de l'examen effectué deux ans après l'inscription initiale, conformément au paragraphe (9), puisque, en accord avec le paragraphe (8), l'entité doit au préalable demander d'être rayée de la liste.

RECOMMANDATION 25

Le Sous-comité recommande que l'article 83.05 du *Code criminel* soit modifié de manière que, lorsqu'une entité inscrite demande à être radiée de liste conformément aux paragraphes 83.05(2) ou (8), le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile fasse une recommandation dans un délai de 60 jours, à défaut de quoi il sera réputé avoir décidé de recommander que l'entité soit rayée de la liste. En outre, toute recommandation réelle ou présumée de la part du ministre devra être communiquée au gouverneur en conseil, lequel rendra une décision finale dans un délai de 120 jours suivant la demande de l'entité, à défaut de quoi l'entité sera réputée avoir été rayée de la liste.

RECOMMANDATION 26

Le Sous-comité recommande que l'article 83.05 du *Code criminel* soit modifié de manière à préciser que, après chaque examen effectué tous les deux ans en vertu du paragraphe (9), il appartient au gouverneur en conseil de décider en bout de ligne si l'entité devrait rester ou non sur la liste des entités inscrites. En outre, la décision sera rendue dans un délai de 120 jours suivant le début de l'examen, à défaut de quoi l'entité sera réputée avoir été rayée de la liste.

CHAPITRE CINQ : RÉVOCACTION DE L'ENREGISTREMENT D'ORGANISMES DE BIENFAISANCE

CONTEXTE

À la réunion ministérielle sur le terrorisme tenue en juillet 1996 à Paris, les pays du G7/G8 (y compris le Canada) ont convenu d'adopter des mesures internes en vue d'empêcher le financement du terrorisme par le truchement d'organisations de façade qui ont, ou prétendent avoir, des objectifs de bienfaisance. Par ailleurs, le Canada a travaillé activement au sein du Groupe d'action financière internationale (GAFI), formé de 33 membres, qui a élaboré et défendu des politiques et des pratiques exemplaires nationales et internationales en vue de combattre le blanchiment d'argent et, plus tard, le financement du terrorisme. Peu de temps après les attaques de septembre 2001 contre les États-Unis, le GAFI a élargi la portée de son mandat au-delà du blanchiment d'argent, de façon à englober la lutte contre le financement du terrorisme.

En février 2000, le Canada a signé la *Convention internationale sur la répression du financement du terrorisme*. Ce faisant, il s'est engagé à adopter des mesures législatives entre autres afin de prévenir le financement du terrorisme et d'autres formes d'appuis à cette activité. La Convention mettait l'accent sur la nécessité de juguler les apports fournis par des organismes de bienfaisance, une composante du financement international de certains groupes terroristes. Les mesures de révocation de l'enregistrement d'organismes de bienfaisance contenues dans la *Loi antiterroriste* font partie de la réponse du Canada face à ses obligations internationales dans ce domaine.

La Partie 6 de la *Loi antiterroriste*, et en particulier l'article 113⁶, contient la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*. Cette loi régit la protection et l'utilisation des renseignements en matière de sécurité et de criminalité, afin de déterminer si des organismes sont admissibles et continuent d'être admissibles au statut d'organisme de bienfaisance en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Elle vise à empêcher les organisations terroristes ou les organisations qui appuient directement ou indirectement des groupes terroristes de bénéficier des avantages fiscaux accordés aux organismes de bienfaisance.

L'article 4 de la Loi permet au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile et au ministre du Revenu national de signer un certificat attestant qu'ils estiment, sur le fondement de renseignements, avoir des motifs raisonnables

⁶ Tel que modifié par une disposition de coordination à l'article 125 de la *Loi antiterroriste*.

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, inscrite ou non, au sens du *Code criminel*. Conformément à l'article 13, un tel certificat demeure valide pour une période de sept ans sauf s'il est révoqué.

En vertu de l'article 5 de la Loi, les ministres sont tenus de faire signifier au demandeur ou à l'organisme de bienfaisance enregistré une copie du certificat et un avis l'informant que celui-ci sera déposé à la Cour fédérale. En vertu de l'article 6, une fois le certificat déposé à la Cour fédérale, le juge doit, entre autres, examiner à huis clos les renseignements pris en considération pour l'établissement du certificat ainsi que tout autre élément de preuve, fournir au demandeur ou à l'organisme un résumé des renseignements dont il dispose afin de lui permettre d'être suffisamment informé des circonstances ayant mené au certificat, et donner au demandeur ou à l'organisme la possibilité d'être entendu. En vertu de l'article 7, le juge décide si le certificat est raisonnable et, dans la négative, le révoque. La décision sur le caractère raisonnable du certificat est sans appel.

L'article 8 de la Loi énonce que lorsqu'un juge de la Cour fédérale déclare un certificat raisonnable en vertu de l'article 7, cela établit de façon concluante que le demandeur n'est pas admissible au statut d'organisme de bienfaisance enregistré ou que l'organisme de bienfaisance enregistré ne se conforme plus aux exigences de son enregistrement. Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile est tenu de faire publier tout certificat jugé raisonnable dans la *Gazette du Canada*.

Quiconque est visé par un certificat jugé raisonnable et croit que la situation a évolué de façon marquée depuis ce jugement peut, en vertu de l'article 10 de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*, en s'adressant au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, demander à celui-ci et au ministre du Revenu national de réviser le certificat. Les ministres peuvent décider que, depuis que le certificat a été jugé raisonnable, la situation n'a pas évolué de façon marquée, auquel cas ils rejettent la demande, ou que, même si la situation a évolué de façon marquée, il existe des motifs raisonnables soit de maintenir le certificat en vigueur, soit de l'annuler. Si la décision n'est pas prise dans un délai de 120 jours suivant la réception de la demande, le certificat est réputé révoqué à l'échéance de ce délai.

En vertu de l'article 11 de la Loi, le demandeur ou l'ancien organisme de bienfaisance enregistré peut demander à la Cour fédérale de réviser la décision prise par les ministres en vertu de l'article 10. La décision du tribunal n'est susceptible ni d'appel ni de révision judiciaire.

À la connaissance du Sous-comité, aucun certificat n'a été délivré en vertu de cette loi.

SUJETS DE PRÉOCCUPATION

Défense de diligence raisonnable

Le refus d'accorder le statut d'organisme de bienfaisance ou la révocation du statut ont d'énormes conséquences. L'organisation perd la capacité de recueillir et de distribuer des fonds dans son domaine d'activité. Elle ne peut délivrer de reçus en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* à ceux qui veulent contribuer à ses activités. Le demandeur ou l'organisme de bienfaisance enregistré peut devenir insolvable ou devoir être liquidé. Il y a aussi un risque de responsabilité civile pour les membres de son conseil d'administration qui, aux yeux de certains, n'auraient pas assumé leur responsabilité fiduciaire de protéger adéquatement les biens du demandeur ou de l'organisme de bienfaisance enregistré. Il pourrait en outre y avoir un risque de responsabilité pénale tant pour le demandeur ou l'organisme de bienfaisance enregistré que pour les administrateurs et les employés, en vertu des dispositions du *Code criminel* visant l'infraction de terrorisme.

De telles conséquences pourraient se matérialiser dans une situation où l'organisme aurait tout mis en œuvre pour s'assurer que les bénéficiaires de ses dons soient légitimes et n'aient aucun lien avec une entité terroriste. Les mesures prises pour obtenir ces assurances peuvent demeurer inadéquates à cause de la pression exercée sur l'organisme pour qu'il vienne en aide à des personnes vivant dans des endroits éloignés du monde, où les conséquences de catastrophes doivent être contrées rapidement afin d'éviter la misère et la destruction. L'organisme peut avoir déployé tous ses efforts pour déterminer qui bénéficie de son activité, mais cela peut ne pas suffire.

Les arguments contenus dans les mémoires d'Imagine Canada et de Vision mondiale Canada ont exprimé cette préoccupation de manière frappante au Sous-comité. Plus précisément, Imagine Canada indique dans son mémoire que la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* ne permet aucune défense fondée sur la diligence raisonnable à un organisme ayant pris des mesures raisonnables pour s'assurer qu'il n'a pas été et ne sera pas utilisé comme véhicule pour appuyer une activité terroriste ou y acheminer des ressources. L'organisme recommande de modifier la loi de façon à exiger que le

juge de la Cour fédérale, auquel un certificat est renvoyé, ne considère pas celui-ci comme raisonnable lorsque le demandeur ou l'organisme de bienfaisance a démontré qu'il a exercé une diligence raisonnable afin d'éviter un usage abusif de ses ressources en vertu des alinéas 4(1)a), b), et c).

En se penchant sur cette recommandation, le Sous-comité a examiné les exigences faites en vertu du paragraphe 4(1) de la Loi. À la lecture attentive de cette disposition, il lui est apparu que, pour qu'un certificat de sécurité soit délivré à son endroit, un demandeur ou un organisme de bienfaisance doit consciemment et intentionnellement s'être adonné à des activités appuyant directement ou indirectement une activité terroriste. Si un tel organisme prend avec la diligence voulue les mesures qui sont en son pouvoir pour s'assurer qu'il n'est pas utilisé à des fins terroristes, il est peu probable qu'on mette en branle contre lui le processus de révocation.

Toutefois, le Sous-comité est conscient de l'inquiétude que cause l'ensemble du processus de révocation aux organismes de charité, en particulier ceux qui travaillent à l'extérieur du Canada, dans des zones de conflit et d'autres situations dangereuses. Certains considèrent que le processus en question jette une ombre sur le travail des organismes de bienfaisance. Par conséquent, le Sous-comité est d'accord pour dire que, pour assurer une plus grande certitude et pour rassurer les organismes de bienfaisance et ceux qui les appuient, il convient de modifier la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* selon la recommandation d'Imagine Canada.

RECOMMANDATION 27

Le Sous-comité recommande que la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* soit modifiée de manière que le juge de la Cour fédérale, auquel un certificat est renvoyé, ne considère pas celui-ci comme raisonnable lorsque le demandeur ou l'organisme de bienfaisance enregistré a démontré qu'il a exercé une diligence raisonnable afin d'éviter un usage abusif de ses ressources en vertu du paragraphe 4(1).

Directives sur les pratiques exemplaires à l'intention des organismes de bienfaisance

Comme on le mentionne plus haut dans le présent chapitre, le GAFI a publié des recommandations et directives spéciales sur les pratiques exemplaires à l'échelle internationale, dans le but de fournir aux organismes de bienfaisance des indications sur ce qu'il convient de faire pour éviter qu'on se serve de leur statut pour appuyer financièrement des activités terroristes. Tant le département du

Trésor des États-Unis que la Charity Commission for England and Wales ont produit des documents d'orientation dans ce secteur; de même, l'Agence du revenu du Canada a produit des directives à l'intention des organismes de bienfaisance qui œuvrent sur la scène internationale.

Un examen de ces documents révèle qu'ils sont de nature générale et ne possèdent guère d'utilité pratique pour ce qui est d'aider un demandeur ou un organisme de bienfaisance enregistré à évaluer ses bénéficiaires avec une diligence raisonnable.

L'Association du Barreau canadien considère qu'il y a là un problème à régler. Dans son mémoire, elle recommande que le gouvernement élabore des directives « faites au Canada » sur les pratiques exemplaires, en consultation avec le secteur des organismes de bienfaisance. Le Sous-comité souscrit à cette recommandation. De telles directives s'appuieraient sur l'expérience des demandeurs et des organismes de bienfaisance canadiens pour ce qui est d'effectuer des évaluations avec une diligence raisonnable dans le contexte canadien, en particulier lorsque ces organismes ne disposent que d'une expertise et de ressources limitées pour les mener à bien. Ces directives devraient contenir à la fois des politiques générales et des listes de vérification que pourraient appliquer les demandeurs et les organismes de bienfaisance enregistrés pour réaliser leurs évaluations avec une diligence raisonnable.

RECOMMANDATION 28

Le Sous-comité recommande que l'Agence du revenu du Canada, en consultation avec le secteur bénévole, élabore et mette en application des directives sur les pratiques exemplaires en consultation avec le secteur des organismes de bienfaisance, afin d'aider les demandeurs du statut d'organisme de bienfaisance et les organismes de charité enregistrés à mener à bien, avec une diligence raisonnable, leur évaluation des bénéficiaires.

Caractère raisonnable : droit d'appel

Le paragraphe 8(2) de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* dispose que la décision du juge de la Cour fédérale portant qu'un certificat est raisonnable n'est pas susceptible d'appel ou de contrôle judiciaire. On trouve dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* une disposition semblable sur le processus des certificats de sécurité applicable au renvoi de ressortissants étrangers et de résidents permanents du Canada. Cette dernière question est abordée ailleurs dans le présent rapport. L'une des conséquences de la disposition parallèle de la *Loi sur l'immigration et la*

protection des réfugiés est que, en l'absence d'un éventuel contrôle ou appel de la décision portant qu'un certificat de sécurité est raisonnable, il y a eu de nombreuses contestations judiciaires d'autres points juridiques parce que le bien-fondé de la décision initiale sur le caractère raisonnable ne peut être contesté. Dans le cas des certificats de sécurité, l'un des effets de la multiplication des instances judiciaires est que le processus s'avère long et ardu. La situation ne s'est pas produite dans le cas de la révocation du statut des organismes de bienfaisance, car aucun certificat n'a encore été renvoyé à la Cour fédérale. Mais cela pourrait se produire.

Le Sous-comité est d'accord avec la recommandation contenue dans le mémoire d'Imagine Canada voulant qu'on inscrive dans la loi un droit d'appel ou de contrôle d'une décision d'un juge de la Cour fédérale confirmant le caractère raisonnable d'un certificat. Puisqu'un juge de la Cour fédérale siégeant seul, qui entendra vraisemblablement une bonne partie de la preuve en l'absence du demandeur ou de l'organisme de bienfaisance, est appelé à rendre une décision susceptible d'entraîner la disparition de celui-ci, il devrait exister un autre recours visant à assurer l'équité de la décision. Le seul moyen d'y parvenir est d'autoriser un appel auprès de la Cour d'appel fédérale quant au bien-fondé de la décision sur le caractère raisonnable du certificat.

RECOMMANDATION 29

Le Sous-comité recommande que le paragraphe 8(2) de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* soit modifié de manière à autoriser un appel auprès de la Cour d'appel fédérale d'une décision d'un juge de la Cour fédérale portant qu'un certificat qui lui a été renvoyé est raisonnable.

L'article 6 de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* permet au juge désigné de la Cour fédérale, auquel le certificat est renvoyé, d'examiner à huis clos les renseignements pertinents, d'entendre une partie ou l'ensemble de la preuve présentée par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile et le ministre du Revenu national dans une audience *ex parte*, à huis clos, et de fournir au demandeur ou à l'organisme de bienfaisance enregistré un résumé des éléments de preuve de nature délicate présentés en son absence. Il existe une procédure similaire dans le contexte de l'inscription des entités terroristes en vertu du *Code criminel*, des instances en vertu de la *Loi sur la preuve au Canada*, ainsi que des certificats de sécurité en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Il est question séparément de chacun de ces processus ailleurs dans le présent rapport.

Dans plusieurs mémoires que le Sous-comité a examinés, on propose la nomination d'un défenseur spécial, ou *amicus curiae*, pour chaque processus. Plutôt que de se pencher sur la question dans chacun de ces contextes, le Sous-comité aborde le sujet en bloc dans un chapitre distinct, plus loin dans le rapport.

AUTRES MODIFICATIONS RECOMMANDÉES

Une exigence en matière de connaissance

L'article 4 de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* permet de délivrer un certificat ayant pour effet de refuser ou de révoquer le statut d'organisme de bienfaisance dans l'une des trois situations suivantes : a) lorsqu'un demandeur ou un organisme de bienfaisance enregistré a mis, met ou mettra des ressources à la disposition d'une entité inscrite en vertu du *Code criminel*; b) lorsqu'un demandeur ou un organisme de bienfaisance enregistré a mis des ressources à la disposition d'une entité qui n'est pas inscrite, mais qui se livrait et se livre encore à des activités terroristes; et c) lorsqu'un demandeur ou un organisme de bienfaisance enregistré met ou mettra des ressources à la disposition d'une entité non inscrite qui se livre ou se livrera à des activités terroristes.

Le Sous-comité croit qu'il est injuste de pénaliser un organisme qui n'avait aucune raison de croire que ses ressources aidaient une entité se livrant au terrorisme. Concurrément avec la défense de diligence raisonnable recommandée par le Sous-comité plus haut dans le présent chapitre, le Sous-comité croit que les alinéas (4)(1)b) et c) devraient énoncer explicitement que le demandeur ou l'organisme de bienfaisance enregistré savait ou aurait dû savoir que l'entité se livrait, se livre ou se livrera au terrorisme. Ainsi, un demandeur ou un organisme de bienfaisance enregistré serait plus clairement en mesure de présenter une défense de diligence raisonnable s'il avait pris toutes les dispositions raisonnables pour s'assurer qu'il n'aidait pas une entité terroriste. Le Sous-comité ne croit pas qu'on devrait inclure une prescription de connaissance à l'alinéa a) car les noms des entités inscrites en vertu du *Code criminel* sont à la disposition du public, qui est censé savoir que ce sont des entités terroristes.

RECOMMANDATION 30

Le Sous-comité recommande d'ajouter les mots « le demandeur ou l'organisme de bienfaisance savait ou aurait dû savoir que » après le mot « que » aux alinéas 4(1)b) et c) de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*.

Emploi du terme activités terroristes

Les alinéas 4(1)*b*) et *c*) de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* font état d'entités qui se livrent à des « activités terroristes ». Le Sous-comité croit que le terme « activités » devrait être au singulier, afin que le demandeur ou l'organisme de bienfaisance enregistré ne puisse croire ni soutenir qu'un certificat n'est possible que lorsqu'un appuie est fourni à une entité se livrant à plus d'une activité terroriste. Bien que l'article 33 de la *Loi d'interprétation* dispose que les termes utilisés englobent le singulier, il est préférable que la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* soit claire aux yeux de ceux qui la lisent. Il devrait être entendu qu'une seule activité terroriste peut justifier un certificat. Nous remarquons également qu'« activité terroriste », une expression définie dans le *Code criminel*, figure essentiellement au singulier dans cette loi.

RECOMMANDATION 31

Le Sous-comité recommande que les mots « des activités terroristes » soient remplacés par les mots « une activité terroriste » et que les mots « des activités de soutien à celles-ci » soient remplacés par les mots « une activité de soutien à celle-ci » à l'alinéa 4(1)*b*) de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*, et que les mots « des activités visées à l'alinéa *b*) » soient remplacés par les mots « une activité visée à l'alinéa *b*) » à l'alinéa 4(1)*c*) de la même loi.

Pour qu'un certificat soit délivré en vertu de l'alinéa 4(1)*b*) de la Loi, le demandeur ou l'organisme de bienfaisance enregistré doit avoir mis des ressources à la disposition d'une entité qui « se livrait à ce moment, et se livre encore » à une activité terroriste. Le Sous-comité craint qu'un organisme puisse se soustraire aux conséquences de la Loi si l'entité qu'elle a aidée cesse son activité terroriste avant que les ministres ne soient mis au courant de l'aide en question ou ne puissent signer un certificat. Il devrait être possible de produire un certificat dès qu'un demandeur ou un organisme de bienfaisance a mis des ressources à la disposition d'une entité se livrant au terrorisme, peu importe que cette entité continue de s'y livrer.

RECOMMANDATION 32

Le Sous-comité recommande que les mots « à ce moment, et se livre encore » soient supprimés de l'alinéa 4(1)*b*) de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*.

Protection de l'identité et des documents judiciaires

Le demandeur ou l'organisme de bienfaisance enregistré, qui s'est fait signifier un certificat et a reçu un avis l'informant qu'il y aura une instruction judiciaire à ce sujet peut, en vertu du paragraphe 5(3) de la Loi, demander à un juge de la Cour fédérale de rendre une ordonnance interdisant la publication ou la diffusion de son identité et exigeant que les documents déposés auprès de la Cour soient considérés comme confidentiels. En vertu du paragraphe 5(4), on ne peut interjeter appel ni demander la révision judiciaire de l'ordonnance en question. Compte tenu de l'effet préjudiciable d'un certificat sur la réputation d'un organisme, le Sous-comité croit que la protection d'identité s'impose et que toutes les questions liées au certificat et aux procédures devraient demeurer confidentielles, jusqu'à ce que le certificat soit jugé raisonnable par la Cour fédérale et soit publié dans la *Gazette du Canada*, en vertu de l'article 8. Autrement dit, l'identité de l'organisme touché et le contenu des documents judiciaires devraient automatiquement être confidentiels, sans qu'il soit nécessaire pour l'organisme de présenter une demande à cet effet, jusqu'à ce qu'il soit confirmé que l'organisme a agi de manière répréhensible. En outre, cette protection devrait être accordée non seulement à partir du moment où le certificat est signé, mais tout au long de l'enquête menant à sa signature.

RECOMMANDATION 33

Le Sous-comité recommande que les paragraphes 5(3) et (4) de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* soient abrogés et que la Loi soit modifiée de manière que, à compter du moment où un demandeur ou un organisme de bienfaisance enregistré fait l'objet d'une enquête parce qu'il est présumé avoir mis des ressources à la disposition d'une entité terroriste, son identité ne soit ni publiée, ni diffusée, et que tous les documents déposés auprès de la Cour fédérale en ce qui concerne l'examen judiciaire soient considérés comme confidentiels, jusqu'à ce que le certificat soit jugé raisonnable et publié en vertu de l'article 8.

Révision ministérielle et appels

Comme il est mentionné dans la section du présent chapitre consacrée au contexte, un organisme qui s'est vu refuser le statut d'organisme de bienfaisance ou dont le statut a été révoqué, peut, en vertu de l'article 10 de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*, demander aux ministres de réviser le certificat pour le motif que la situation a évolué de façon marquée. S'ils sont d'accord pour dire que la situation a évolué de façon marquée, et qu'il n'y a plus de motif raisonnable de maintenir le certificat en vigueur, les ministres peuvent le révoquer. Par contre, ils peuvent décider que la situation

n'a pas évolué de façon marquée et, partant, rejeter la demande en vertu de l'alinéa 10(5)a), ou décider que la situation a évolué de façon marquée, mais que des motifs raisonnables continuent de justifier l'existence du certificat et, partant, le maintenir en vigueur en vertu de l'alinéa 10(5)b). L'organisme peut interjeter appel de l'une ou l'autre de ces décisions négatives en vertu de l'article 11.

Si la décision dont on fait appel est celle décrite à l'alinéa 10(5)a), soit que la situation n'a pas évolué de façon marquée, le tribunal peut se prononcer autrement et renvoyer la question aux ministres pour qu'ils décident s'il existe néanmoins des motifs raisonnables de maintenir le certificat en vigueur en vertu de l'alinéa 10(5)b). Toutefois, il n'est pas évident qu'un organisme peut en appeler d'une décision des ministres, portant que la situation n'a pas évolué de façon marquée, et d'une décision subséquente des ministres, portant que le certificat demeure justifié même si le tribunal a conclu que la situation avait évolué de façon marquée et renvoyé la question aux ministres. Autrement dit, on peut interpréter l'article 11 comme autorisant un seul appel à l'égard de chaque demande de révision en vertu de l'article 10. Le Sous-comité est donc d'avis que, pour plus de clarté, il y a lieu de modifier l'article 11.

RECOMMANDATION 34

Le Sous-comité recommande que l'article 11 de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* soit modifié de manière qu'il soit clair qu'un demandeur ou un organisme de bienfaisance enregistré peut demander la révision d'une décision prise en vertu de l'alinéa 10(5)b), même s'il a déjà demandé la révision d'une décision prise en vertu de l'alinéa 10(5)a).

CHAPITRE SIX : LOI SUR LA PREUVE AU CANADA

CONTEXTE

L'article 43 de la *Loi antiterroriste* a remplacé par les articles 36.1 à 38.16 les articles 37 et 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*, et l'article 44 a ajouté une annexe à la Loi, figurant à l'annexe 2 de la *Loi antiterroriste*.

Les articles 37 à 37.3 de la *Loi sur la preuve au Canada* autorisent le gouvernement du Canada à attester verbalement ou par écrit son opposition (pour des raisons d'intérêt public déterminées) à la divulgation de renseignements auprès d'un tribunal, d'un organisme ou d'une personne ayant le pouvoir de contraindre à leur production. La cour supérieure qui instruit l'opposition à la production de renseignements ou, dans d'autres cas, la Cour fédérale, détermine si l'opposition doit être retenue en tout, en partie ou pas du tout. Ces dispositions établissent les droits d'appel à une cour d'appel provinciale ou à la Cour d'appel fédérale, et à la Cour suprême du Canada.

Les articles 38 à 38.12 de la Loi disposent que tout participant qui, dans le cadre d'une instance, est tenu de divulguer ou prévoit divulguer ou faire divulguer des renseignements sensibles relatifs aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales, doit aviser le procureur général du Canada de la possibilité de divulgation. Le procureur général du Canada peut, en tout temps, autoriser la divulgation d'une partie ou de l'ensemble de ces renseignements. Il peut aussi en tout temps présenter une demande à la Cour fédérale relativement à la divulgation de renseignements pour lesquels un avis a été donné. Le juge de la Cour fédérale qui entend la demande peut autoriser la divulgation des renseignements, sauf s'il conclut que cela serait préjudiciable aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales. Il est prévu que des appels peuvent être interjetés à la Cour d'appel fédérale ou à la Cour suprême du Canada.

Le pouvoir du procureur général du Canada, de délivrer un certificat relativement à des renseignements sensibles, est prévu aux articles 38.13 à 38.131 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Lorsqu'une décision ou une ordonnance pouvant aboutir à la divulgation de renseignements sensibles relatifs à des relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales a été rendue, le procureur général du Canada peut délivrer un certificat interdisant une telle divulgation. Le certificat doit être publié dans la *Gazette du Canada*, reste en vigueur pendant quinze ans (sauf s'il est renouvelé) et peut être examiné par un juge de la Cour d'appel fédérale par suite d'une demande d'une partie à l'instance dans le cadre de

laquelle il a été délivré. Le juge peut confirmer, modifier ou annuler le certificat, et sa décision est sans appel. À la connaissance du Sous-comité, aucun de ces certificats n'a été délivré.

En vertu de l'article 38.15 de la Loi, le procureur général du Canada peut délivrer un fiat et le faire signifier au poursuivant dans le cadre d'une poursuite engagée par le procureur général d'une province lorsque des renseignements sensibles ou potentiellement préjudiciables peuvent être divulgués. Le fiat a pour effet d'établir la compétence du procureur général du Canada à l'égard de la poursuite qui y est mentionnée et des procédures qui y sont liées. Aucune disposition ne traite du contrôle judiciaire ou de la publication d'un tel fiat. De même, il n'y a eu, à la connaissance du Sous-comité, aucun recours à cette disposition.

SUJETS DE PRÉOCCUPATION

Durée d'un certificat du procureur général

Les dispositions de la *Loi sur la preuve au Canada* qui, aux articles 38.13 et 38.131, traitent de la délivrance d'un certificat par le procureur général du Canada, suscitent des préoccupations particulières chez certains auteurs de mémoires examinés par le Sous-comité. Bon nombre des autres modifications à la *Loi sur la preuve au Canada* contenues dans la *Loi antiterroriste* avaient des précédents dans celle-ci ainsi que d'autres textes de loi, mais l'autorisation de délivrer des certificats semble sans précédent et constituer une nouveauté dans le droit canadien. Les certificats du procureur général du Canada semblent donner au gouvernement une carte maîtresse préemptive qu'il peut jouer s'il n'est pas satisfait du résultat d'un procédé judiciaires ou juridiques, ou même en l'absence ou à l'avance de tels procédés. Une utilisation possible et particulièrement remarquable de tels certificats a été portée à la connaissance du Sous-comité, dans les mémoires de la commissaire à la protection de la vie privée et du commissaire à l'information relativement aux enquêtes menées par leurs bureaux respectifs, à la suite de plaintes.

Le Sous-comité admet que, dans des circonstances exceptionnelles, il peut s'avérer nécessaire de recourir au certificat afin de protéger des renseignements vraiment sensibles qui seraient plus préjudiciables s'ils étaient divulgués que s'ils ne l'étaient pas. Bien que le processus des certificats du procureur général semble sans précédent au Canada, le fait qu'il n'ait pas été utilisé depuis sa mise en place montre clairement qu'on fera preuve de retenue avant d'y avoir recours. Toutefois, il ne s'ensuit pas que le Sous-comité est entièrement satisfait du processus dans sa forme actuelle. On peut et on doit améliorer le degré de transparence et de responsabilisation relativement à ces certificats.

Comme il est mentionné plus haut dans le présent chapitre, le paragraphe 38.13(9) de la *Loi sur la preuve au Canada* énonce qu'un certificat expire à la fin d'une période de 15 ans à compter de la date de sa délivrance et peut être délivré de nouveau. Lors des travaux du prédécesseur du Sous-comité, la commissaire à la protection de la vie privée, dans son mémoire, et Alan Leadbeater, du Bureau du commissaire à l'information, dans son témoignage, ont exprimé leur point de vue sur cette question. Les deux ont proposé que le certificat en question expire cinq ans après sa délivrance.

Le Sous-comité souscrit aux arguments selon lesquels un délai de 15 ans est trop long pour le maintien en vigueur du certificat. Toutefois, il convient de noter que, dans la première version de lecture de la *Loi antiterroriste*, on ne fixait aucune limite à la période pendant laquelle ces certificats demeureraient en vigueur après leur délivrance. Le Sous-comité croit qu'une période de 15 ans est trop longue, mais il croit également qu'une période de cinq ans serait trop courte. Les renseignements sensibles ou potentiellement préjudiciables à l'égard desquels ces certificats doivent s'appliquer doivent, vraisemblablement, être protégés pendant une période plutôt longue que courte. Compte tenu de ce facteur, le Sous-comité conclut qu'une période de 10 ans est plus appropriée pour le maintien en vigueur d'un certificat après sa délivrance.

RECOMMANDATION 35

Le Sous-comité recommande que le paragraphe 38.13(9) de la *Loi sur la preuve au Canada* soit modifié de manière qu'un certificat expire 10 ans après sa délivrance.

Demande d'autorisation d'appel

L'article 38.131 de la *Loi sur la preuve au Canada* autorise une partie à une instance dans le cadre de laquelle un certificat a été délivré à demander à la Cour d'appel fédérale de rendre une ordonnance modifiant ou annulant le certificat en question. Un seul juge de ce tribunal étudie la demande. En vertu du paragraphe 38.131(11), la décision du juge de la Cour d'appel fédérale est définitive et non susceptible d'appel ni de révision judiciaire. Il convient de noter que la version initiale de la *Loi antiterroriste* ne prévoyait même pas cet examen limité d'un certificat délivré par le procureur général du Canada.

Cette question, entre autres, a été soulevée par la commissaire à la protection de la vie privée dans son mémoire. Elle a recommandé qu'on envisage d'autoriser un appel de l'examen judiciaire des certificats afin d'intégrer un plus grand nombre de freins et contrepoids dans le processus. Comme solution de rechange, elle a proposé que l'examen judiciaire lui-même soit effectué par un

comité formé de trois juges de la Cour d'appel fédérale. Le Sous-comité préfère la première de ces recommandations, soit d'autoriser un appel de l'examen judiciaire initial.

Le Sous-comité croit qu'en raison de l'impact extraordinaire de la délivrance d'un certificat, il est essentiel de concrétiser rapidement et efficacement le processus initial d'examen judiciaire. Bien qu'il soit inhabituel pour un seul juge de la Cour d'appel fédérale de présider à des instances de cet ordre (c'est normalement le fait d'un juge de la Cour fédérale qui siège seul), le Sous-comité ne croit pas qu'il s'agisse de l'élément à modifier pour assurer un contrôle plus étroit du processus des certificats. Au lieu de cela, on devrait permettre d'en appeler à la Cour suprême du Canada de la décision du juge de la Cour d'appel fédérale. Une disposition devrait permettre à une partie à l'examen judiciaire d'un certificat, qui n'est pas satisfaite du résultat obtenu, de demander l'autorisation d'en appeler à la Cour suprême du Canada quant au bien-fondé de la décision initiale. Parce qu'il est essentiel de donner suite rapidement à l'appel de la décision initiale, le Sous-comité croit qu'un tel appel d'une décision d'un juge de la Cour d'appel fédérale devrait être entendu par un banc réduit de trois juges de la Cour suprême du Canada. La Cour a déjà l'expérience de tels bancs de trois juges formés pour étudier les demandes d'autorisation d'en appeler de décisions de tribunaux inférieurs.

RECOMMANDATION 36

Le Sous-comité recommande que le paragraphe 38.131(11) de la *Loi sur la preuve au Canada* soit abrogé et qu'on établisse un droit de demander à la Cour suprême du Canada l'autorisation d'en appeler de la décision d'un juge de la Cour d'appel fédérale, qui a procédé à l'examen judiciaire d'un certificat délivré par le procureur général du Canada. L'appel en question devrait être étudié par un banc réduit de trois juges de la Cour suprême.

Rapports annuels sur l'utilisation des certificats et des fiats

En vertu du paragraphe 38.13(7) de la *Loi sur la preuve au Canada*, le procureur général du Canada doit faire publier un certificat dès sa délivrance dans la *Gazette du Canada*. Cette disposition ne faisait pas partie de la première version de lecture de la *Loi antiterroriste*. On ne trouve pas d'exigences semblables de publication en ce qui concerne les fiats, à l'article 38.15. Il est probable que les législateurs, ayant inséré cette disposition lorsque le texte était à l'étude au sein d'un comité de la Chambre des communes, aient envisagé la publication dans la *Gazette du Canada* comme moyen de rendre visible le

processus des certificats aux yeux des personnes n'y prenant pas part directement. Mais la réalité est que très peu de Canadiens lisent régulièrement la *Gazette du Canada*.

Il y a un meilleur moyen d'augmenter la visibilité du processus des certificats visible auprès des Canadiens. Dans son mémoire, la commissaire à la protection de la vie privée recommande qu'on assujettisse le processus aux mêmes dispositions, en matière de rapports et de temporarisation que celles applicables aux audiences d'investigation et à l'engagement assorti de conditions qu'on trouve dans la section du *Code criminel* traitant de l'activité terroriste.

Le Sous-comité n'est pas d'accord avec la partie de sa recommandation proposant la temporarisation du processus des certificats, autrement dit de l'assujettir à l'annulation après une certaine période. Toutefois, il est d'accord avec elle pour dire que le procureur général du Canada devrait être tenu de déposer au Parlement un rapport annuel faisant état des recours aux certificats et aux fiats, relativement aux poursuites dans lesquelles la divulgation éventuelle de renseignements sensibles ou potentiellement préjudiciables est source de préoccupation. Il est déjà nécessaire de déposer au Parlement des rapports annuels en ce qui concerne les audiences d'investigation, les engagements assortis de conditions (aussi appelés arrestations à titre préventif), les justifications d'actes ou d'omissions conformément à l'article 25.1 du *Code criminel*, et l'utilisation de la surveillance électronique pour l'application de la loi.

RECOMMANDATION 37

Le Sous-comité recommande que la *Loi sur la preuve au Canada* soit modifiée de manière à exiger que le procureur général du Canada dépose au Parlement un rapport annuel faisant état de l'utilisation des certificats prévus à l'article 38.13 et des fiats prévus à l'article 38.15.

Il y a dans la *Loi sur la preuve au Canada* deux dispositions qui autorisent la tenue des audiences à huis clos, où les parties doivent présenter des arguments en l'absence des parties adverses. Il s'agit de l'article 38.11 et du paragraphe 38.131(6) de la Loi relativement aux audiences de même qu'aux appels ou aux examens. Il existe une procédure semblable dans le contexte de l'inscription d'entités terroristes sur une liste en vertu du *Code criminel*, du processus de révocation du statut des organismes de bienfaisance, et des certificats de sécurité en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Il est question séparément de chacun de ces processus ailleurs dans le présent rapport.

Dans plusieurs mémoires que le Sous-comité a examinés, on propose la nomination d'un défenseur spécial, ou *amicus curiae*, pour chaque processus.

Plutôt que de se pencher sur la question dans chacun de ces contextes, le Sous-comité aborde le sujet en bloc dans un chapitre distinct, plus loin dans le rapport.

AUTRES MODIFICATIONS RECOMMANDÉES

Demandes à la Cour fédérale

Comme il est mentionné plus haut, en vertu de la *Loi sur la preuve au Canada*, tout participant qui, dans le cadre d'une instance, croit que des renseignements sensibles ou potentiellement préjudiciables sont sur le point d'être divulgués, est tenu d'en aviser le procureur général du Canada et de ne pas les divulguer sauf s'il y est autorisé. Si le procureur général n'a pas notifié sa décision ou, sauf par un accord conclu avec la partie, s'il a autorisé la divulgation d'une partie des renseignements ou a assorti de conditions son autorisation de divulgation, le paragraphe 38.04(2) prévoit la présentation d'une demande à la Cour fédérale en vue d'une ordonnance concernant la divulgation des renseignements. Toutefois, c'est l'une ou l'autre des trois situations qui détermine le caractère obligatoire ou optionnel de la demande et la personne à qui revient la responsabilité de la présenter.

Si la personne qui a donné l'avis initial est un témoin, le procureur général doit présenter la demande s'il n'autorise pas la divulgation complète. Si la personne qui a donné l'avis n'est pas un témoin, et a l'*obligation* de divulguer les renseignements dans le cadre d'une instance, cette personne doit présenter la demande. Si la personne qui a donné l'avis n'a pas l'obligation de divulguer les renseignements, mais qu'elle *veut* le faire, elle a le choix de présenter une demande à la Cour fédérale si le procureur général n'autorise pas la divulgation complète. Une personne autre que le procureur général qui présente une demande doit en notifier ce dernier en vertu du paragraphe 38.04(3).

Le Sous-comité se demande pourquoi la Cour fédérale n'intervient pas d'emblée dans tous les cas où le procureur général, sauf par un accord conclu avec la partie, n'autorise la divulgation d'aucun renseignement ou d'une partie seulement des renseignements après avoir reçu un avis d'une partie à une instance. Nous croyons que lorsque le procureur général refuse d'autoriser la divulgation pleine et entière des renseignements, sauf par suite d'un accord, une instance devrait être introduite à la Cour fédérale. Nous croyons en outre que la responsabilité d'introduire une instance devrait toujours incomber au procureur général, car c'est sa décision qui met en branle le processus et qu'il est onéreux pour un simple citoyen, un employé du gouvernement ou un autre participant à une instance de présenter une demande. En conséquence, il faudrait, en plus de modifier le paragraphe 38.04(2), pour préciser que c'est dans tous les cas au procureur général qu'il revient de présenter une demande d'ordonnance sur la divulgation de

renseignements, abroger le paragraphe (3), lequel porte sur la notification au procureur général des demandes déposées par quelqu'un d'autre.

RECOMMANDATION 38

Le Sous-comité recommande que l'article 38.04 de la *Loi sur la preuve au Canada* soit modifié de manière à exiger que le procureur général du Canada, en ce qui concerne les renseignements à l'égard desquels une partie à une instance a donné un avis conformément à l'un ou l'autre des paragraphes 38.01(1) à (4), soit tenu de présenter à la Cour fédérale une demande d'ordonnance relativement à la divulgation des renseignements, et ce, dans tous les cas où, sauf par suite d'un accord conclu avec la partie, le procureur général n'autorise pas leur divulgation complète et sans conditions.

Obligation des entités d'aviser le procureur général

Le paragraphe 38.02(1.1) de la *Loi sur la preuve au Canada* oblige les entités désignées qui rendent une décision ou une ordonnance qui entraînerait la divulgation de renseignements sensibles ou potentiellement préjudiciables à en aviser le procureur général du Canada. Elles ne peuvent alors faire divulguer les renseignements avant que se soit écoulé un délai de 10 jours, afin que le procureur général puisse examiner la possibilité d'interdire la divulgation. Bien que l'obligation ne s'applique que pour certaines questions ou à certaines fins, les entités désignées comprennent les juges de la Cour fédérale, les membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, un tribunal militaire ou un juge militaire en vertu de la *Loi sur la défense nationale*, la Commission des relations de travail dans la fonction publique, le Commissaire à l'information, le Commissaire à la protection de la vie privée, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et certaines commissions d'enquête.

Le Sous-comité s'interroge au sujet de la capacité des entités désignées de savoir si les renseignements en question sont sensibles ou potentiellement préjudiciables. En particulier dans les cas où l'entité ne s'occupe pas habituellement de questions liées à la sécurité nationale, il peut s'avérer difficile de jauger la nature d'un renseignement particulier et les conséquences d'une autorisation de sa divulgation. Les définitions légales de renseignements « potentiellement préjudiciables » et « sensibles » ne sont pas, en soi, très utiles. Le Sous-comité propose donc qu'on rédige des directives afin d'aider les juges, les arbitres administratifs et les responsables gouvernementaux à s'acquitter de leur responsabilité en vertu du paragraphe 38.02(1.1). Là où la situation le justifie, tout dépendant de l'expertise fondamentale de la personne qui rend la décision ou l'ordonnance de divulgation, il devrait également exister, au sein des entités, des mécanismes d'examen visant à assurer ou non la signification de l'avis au

procureur général, selon ce qui est indiqué. Par exemple, les membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et de la Commission des relations de travail dans la fonction publique devraient avoir accès à une personne en mesure de confirmer que les renseignements sont effectivement sensibles ou potentiellement préjudiciables, et qu'il ne faut pas les divulguer avant que le procureur général n'en ait été avisé.

RECOMMANDATION 39

Le Sous-comité recommande que le gouvernement élabore des directives écrites et mette en œuvre des mécanismes d'examen appropriés afin d'aider les entités désignées à s'acquitter de leur obligation d'empêcher la divulgation de renseignements sensibles ou potentiellement préjudiciables, et d'aviser le procureur général du Canada en vertu du paragraphe 38.02(1.1) de la *Loi sur la preuve au Canada*.

Suppression du pouvoir judiciaire discrétionnaire

Tout dépendant des conclusions du tribunal, certaines dispositions de la *Loi sur la preuve au Canada* créent un pouvoir discrétionnaire d'autoriser la divulgation de renseignements détenus par le gouvernement. Toutefois, le Sous-comité est d'avis que, si le tribunal arrive ou n'arrive pas aux conclusions spécifiées, selon le cas, il devrait être *tenu* d'autoriser la divulgation. La première de ces dispositions est le paragraphe 37(4.1) qui dispose que le tribunal « peut » autoriser la divulgation, sauf s'il conclut que celle-ci serait préjudiciable au regard des raisons d'intérêt public déterminées. Le Sous-comité est d'avis qu'il convient de reformuler le libellé de façon que le tribunal doive autoriser la divulgation s'il conclut qu'elle ne serait pas préjudiciable au regard des raisons d'intérêt public déterminées. Permettre que les renseignements demeurent non divulgués, malgré la conclusion que leur divulgation n'est pas préjudiciable au regard des raisons d'intérêt public déterminées, contrairement à ce qu'avance le gouvernement, serait une négation du but de la demande de divulgation faite au tribunal.

Si le tribunal conclut que la divulgation est préjudiciable au regard des raisons d'intérêt public déterminées, le paragraphe 37(5) de la *Loi sur la preuve au Canada* l'oblige à passer à une étape ultérieure de son examen. Si le tribunal conclut que les raisons d'intérêt public qui justifient la divulgation l'emportent sur les raisons d'intérêt public déterminées, le paragraphe (5) dispose qu'il « peut », après avoir examiné d'autres facteurs comme la forme et les conditions de divulgation, autoriser cette dernière sous une forme quelconque. Encore une fois, le Sous-comité est d'avis que le tribunal devrait être tenu d'autoriser la divulgation après qu'il a conclu qu'elle serait dans l'intérêt public.

Les autres dispositions en vertu desquelles, tout dépendant de certaines conclusions, la divulgation devrait être obligatoire plutôt que simplement optionnelle sont les paragraphes 38.06(1) et (2) de la *Loi sur la preuve au Canada*. Ces paragraphes sont analogues aux deux qui viennent d'être examinés, sauf qu'ils traitent des renseignements non divulgués dans l'intérêt des relations internationales ou de la défense ou de la sécurité nationales plutôt que pour des raisons d'intérêt public déterminées. Premièrement, à moins que le juge n'arrive à la conclusion que la divulgation porterait préjudice aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales, le Sous-comité est d'avis qu'il devrait être tenu de rendre une ordonnance de divulgation en vertu du paragraphe 38.06(1). Deuxièmement, si le juge conclut que la divulgation des renseignements serait préjudiciable, mais que les raisons d'intérêt public qui justifient la divulgation l'emportent sur les raisons d'intérêt public qui justifient la non-divulgation, le Sous-comité est d'avis qu'il devrait être tenu d'autoriser la divulgation sous l'une des formes indiquées au paragraphe 38.06(2).

RECOMMANDATION 40

Le Sous-comité recommande que, dans la *Loi sur la preuve au Canada*, les mots « peut rendre » aux paragraphes 37(4.1) et 38.06(1) soient remplacés par le mot « rend » et que, aux paragraphes 37(5) et 38.06(2), le mot « peut » soit remplacé par le mot « autorise » et le mot « autoriser, » soit remplacé par le mot « et ».

Prise d'effet de l'ordonnance de divulgation

Afin de permettre un appel, le paragraphe 37(7) de la *Loi sur la preuve au Canada* précise à quel moment prend effet une ordonnance autorisant la divulgation de renseignements non divulgués par le gouvernement pour des raisons d'intérêt public déterminées. Il énonce : « L'ordonnance de divulgation prend effet après l'expiration du délai prévu ou accordé pour en appeler ou, en cas d'appel, après sa confirmation et l'épuisement des recours en appel. » Le Sous-comité considère que ce paragraphe est rédigé de manière maladroite et plutôt difficile à comprendre et qu'il devrait par conséquent être réécrit pour plus de clarté.

RECOMMANDATION 41

Le Sous-comité recommande que le paragraphe 37(7) de la *Loi sur la preuve au Canada* soit remplacé par ce qui suit :

« L'ordonnance de divulgation prend effet

***a)* après l'expiration du délai prévu ou accordé pour en appeler;**

***b)* en cas d'appel, après sa confirmation et l'expiration du délai prévu ou accordé pour en appeler du jugement, et l'épuisement des recours en appel. »**

Bien qu'une ordonnance de divulgation visant des renseignements non divulgués pour des raisons d'intérêt public déterminées ne prenne effet qu'au moment prévu au paragraphe 37(7) de la Loi, aucune disposition comparable n'empêche la divulgation en attendant un éventuel appel d'une ordonnance qui autorise, en vertu de l'article 38.06, la divulgation de renseignements détenus parce que leur divulgation porterait préjudice aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales. Comme il importe peut-être encore davantage que de tels renseignements ne soient pas divulgués jusqu'à l'épuisement de tous les recours en appel, le Sous-comité croit qu'on devrait adopter une disposition semblable au paragraphe 37(7) relativement aux ordonnances de divulgation rendues en vertu de l'article 38.06.

RECOMMANDATION 42

Le Sous-comité recommande que la *Loi sur la preuve au Canada* soit modifiée de manière qu'une ordonnance de divulgation rendue en vertu des paragraphes 38.06(1) ou (2) prenne effet *a)* après l'expiration du délai prévu ou accordé pour en appeler, ou, *b)* en cas d'appel, après sa confirmation et l'expiration du délai prévu ou accordé pour en appeler du jugement, et l'épuisement des recours en appel.

Audiences à huis clos

En vertu de l'article 38.11 de la *Loi sur la preuve au Canada*, les audiences au sujet de renseignements non divulgués par le gouvernement pour des raisons liées aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales, et l'audition de l'appel ou de l'examen d'une ordonnance autorisant la divulgation ou confirmant l'interdiction de divulguer, ont lieu à huis clos. Au moment de l'adoption de la *Loi antiterroriste*, on a inclus à l'article 37.21 une disposition semblable

relativement aux audiences et aux appels touchant les renseignements non divulgués pour des raisons d'intérêt public déterminées. Toutefois, on a abrogé l'article 37.21 en 2004. On le considérait comme inutile étant donné la compétence inhérente du tribunal de tenir une audience à huis clos.

Le Sous-comité considère comme incohérent le fait que l'article 37.21 ait été abrogé, mais non l'article 38.11. Nous reconnaissons que ces articles traitent de la non-divulgence de renseignements pour des raisons différentes, mais le Parlement devrait ou bien exiger des audiences à huis clos dans les deux cas, ou bien s'en remettre à la compétence inhérente du tribunal. Étant donné le caractère délicat des questions touchant aux relations internationales et à la défense et à la sécurité nationales, ainsi qu'aux raisons d'intérêt public déterminées, le Sous-comité préfère que la Loi prévoie des audiences à huis clos dans tous les cas.

RECOMMANDATION 43

Le Sous-comité recommande que l'article 37.21 de la *Loi sur la preuve au Canada*, abrogé en 2004, soit réadopté.

CHAPITRE SEPT : CENTRE DE LA SÉCURITÉ DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET COMMISSAIRE DU CST

CONTEXTE

Créé après la Deuxième Guerre mondiale et passé sous la gouverne du ministère de la Défense nationale en 1975, le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) a été reconnu pour la première fois dans un texte de loi à l'article 102 de la *Loi antiterroriste*, qui ajoutait une partie V.I. (articles 273.61 à 273.7) à la *Loi sur la défense nationale*. Ces dispositions définissent le mandat du CST, soit la protection des renseignements électroniques (provenant de l'étranger) et des infrastructures d'information (article 273.64).

Le chef du CST s'occupe de la gestion du Centre, sous la direction du ministre de la Défense nationale (par. 273.62(2)). Le ministre peut lui donner par écrit des instructions concernant l'exercice de ses fonctions (par. 273.62(3)). Puisque ces instructions ne sont pas des textes réglementaires au sens de la *Loi sur les textes réglementaires*, elles n'ont pas à être publiées dans la *Gazette du Canada* ni ailleurs.

Puisque le CST est un organisme de protection des renseignements électroniques provenant de l'étranger, la loi, jusqu'à l'adoption de la *Loi antiterroriste* en 2001, lui interdisait d'intercepter, de conserver et d'analyser des communications électroniques étrangères émanant du Canada ou destinées au Canada. Le ministère de la Justice était d'avis à l'époque qu'une telle activité devait être autorisée par un juge aux termes des dispositions du *Code criminel* concernant la surveillance électronique. Or, l'article 273.65 de la *Loi sur la défense nationale* permet maintenant l'interception, la garde et l'analyse de ce genre de communications sur autorisation du ministre, laquelle est valide pour un an et renouvelable pour des périodes d'un an à la fois. Le commissaire du CST fait enquête sur les activités menées sous le régime d'une telle autorisation. Le ministre de la Défense nationale peut donner des instructions pour que les Forces canadiennes aident le Centre dans l'exercice de ces activités.

Il y a aussi un article (273.63) qui prévoyait la nomination d'un commissaire du CST, dont le poste constitue le prolongement en quelque sorte d'un posté créé par décret en 1996, en vertu de la *Loi sur les enquêtes*. Le commissaire a pour mandat de procéder à des examens concernant les activités du Centre pour en contrôler la légalité, de faire enquête à la suite de plaintes et d'informer le ministre de la Défense nationale de toute activité qui n'est pas conforme à la Loi. Le commissaire du CST a tous les pouvoirs d'enquête conférés à un commissaire en

vertu de la Partie II de la *Loi sur les enquêtes*, et il soumet chaque année un rapport annuel au ministre de la Défense nationale, qui le dépose devant chacune des Chambres du Parlement. Le commissaire peut aussi exercer d'autres tâches en vertu d'autres lois ou sur autorisation du gouverneur en conseil.

SUJETS DE PRÉOCCUPATION

Examen de l'interception de communications privées

Comme nous l'avons déjà mentionné au début du présent chapitre, l'article 273.65 de la *Loi sur la défense nationale* prévoit que le ministre de la Défense nationale peut autoriser l'interception de communications privées au Canada si le but visé est seulement d'obtenir de l'information étrangère lorsque la personne ou l'entité visée se trouve à l'étranger. L'interception autorisée de communications privées au Canada est liée à la collecte de renseignements étrangers à l'extérieur du pays.

Plus précisément, le paragraphe 273.65(2) de la Loi prévoit que le ministre ne peut autoriser l'interception de communications privées que s'il est convaincu que l'interception vise des entités étrangères situées à l'extérieur du Canada, les renseignements recherchés ne peuvent raisonnablement être obtenus d'une autre manière, l'importance des renseignements étrangers que l'on cherche à obtenir par interception justifie le procédé et qu'il existe des mesures satisfaisantes pour protéger la vie privée des Canadiens et pour faire en sorte que les communications privées ne seront utilisées ou conservées que si elles sont essentielles aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité nationales. Des dispositions analogues relatives aux activités visant les systèmes ou les réseaux informatiques se trouvent aux paragraphes 273.65(3) et (4) de la Loi.

Aux termes de l'article 273.66 de la Loi, le CST ne peut mener d'activités qui relèvent de son mandat que dans la mesure où elles sont compatibles avec les instructions ministérielles et dans les cas où une autorisation est nécessaire en application de l'article 273.65. Enfin, le paragraphe 273.65(8) énonce que le commissaire du CST est tenu de faire enquête sur les activités exercées sous le régime d'une autorisation ministérielle pour en contrôler la conformité, et qu'il doit rendre compte de ses enquêtes au ministre.

La Commissaire à la protection de la vie privée a fait des observations sur la question et a fait comprendre que le mandat relatif à l'examen portant sur l'autorisation de l'interception des communications privées doit être élargi, étant trop restrictif. Elle a en particulier recommandé de modifier le paragraphe 273.65(8) de la *Loi sur la défense nationale* de sorte que le commissaire du CST soit non seulement tenu de vérifier que l'interception de

conversations privées a été autorisée par directive ministérielle, mais aussi que les activités et les autorisations elles-mêmes sont conformes à la *Charte canadienne des droits et libertés* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le Sous-comité est d'accord avec cette recommandation. Lorsqu'il a été promulgué, l'article 273.65 de la *Loi sur la défense nationale* modifiait considérablement le mandat du SCT en matière de services de renseignements étranger. Avant l'adoption de la *Loi anti-terroriste*, le CST devait obtenir l'autorisation d'un juge en vertu du *Code criminel* pour pouvoir intercepter des communications privées au Canada, même à des fins de renseignement étranger. Cette modification visait à clarifier cet aspect des activités du CST et à lui donner un fondement législatif approprié. Il convient également de noter que l'article 273.69 de la *Loi sur la défense nationale* énonce que les dispositions du *Code criminel*, qui traitent de l'autorisation donnée par un juge d'intercepter des communications privées, ne s'appliquent pas au CST dans ce contexte.

Les mesures stipulées à l'article 273.65 concernant l'autorisation donnée par un ministre d'intercepter des communications privées ne sont pas aussi complètes que celles prévues dans un contexte similaire par le *Code criminel*. Par conséquent, les fonctions du commissaire du CST sont essentielles pour ce qui est de garantir que de telles autorisations ministérielles ne sont données qu'en cas de nécessité et que ces autorisations et les activités visées sont compatibles avec la règle de droit et les droits et libertés des Canadiens. Le commissaire devrait donc être tenu d'assumer, à la lumière des droits et libertés des Canadiens, les fonctions d'examen confiées à son bureau à l'égard de l'interception de communications privées effectuée en vertu d'une autorisation ministérielle.

RECOMMANDATION 44

Le Sous-comité recommande que soit modifié le paragraphe 273.65(8) de la *Loi sur la défense nationale* de manière que le commissaire responsable du Centre de la sécurité des télécommunications soit tenu d'examiner les activités d'interception de communications privées découlant d'une autorisation ministérielle, sous l'angle du respect des exigences de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, de même que de l'autorisation elle-même (ce qui a déjà été exigé).

Limitation des activités du CST

Il faudrait également apporter la modification accessoire suivante à l'article 273.66 de la *Loi sur la défense nationale*, de telle manière que les principes établis ci-dessus s'appliquent à l'exercice par le CST du mandat qui lui confère le

Parlement. Bien que, à strictement parler, l'interprétation de la Loi n'exige pas une telle modification, le Sous-comité estime que cette orientation du Parlement devrait être explicite, de sorte que les Canadiens sachent bien que les activités de cette agence gouvernementale font l'objet des mêmes restrictions que celles des autres institutions publiques.

RECOMMANDATION 45

Le Sous-comité recommande que soit modifié l'article 273.66 de la *Loi sur la défense nationale* de manière que le Centre de la sécurité des télécommunications ne puisse entreprendre que les activités qui sont compatibles avec la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, de même qu'avec les restrictions à l'exercice de son mandat déjà établies dans cet article.

Questions soulevées dans le dernier rapport annuel

Dans son dernier rapport annuel (pour l'année 2005-2006), l'ancien commissaire du CST, Antonio Lamer, souligne que les dispositions législatives comportent des ambiguïtés et des incertitudes, surtout pour ce qui a trait aux dispositions concernant l'autorisation par le ministre de l'interception de communications privées. Il ajoute que son bureau et les avocats du ministère de la Justice ne s'entendent pas sur l'interprétation à donner de certaines dispositions, ce qui influence le type d'assurance que son bureau peut fournir au Parlement et aux Canadiens.

Sans faire de recommandation particulière à cet égard, le Sous-comité presse les avocats du gouvernement et le nouveau commissaire de régler la question aussi rapidement que possible si cela n'est pas déjà fait. De même, il estime que le gouvernement devrait, dans sa réponse à ce rapport, fournir dans la mesure du possible des précisions sur les sujets de désaccord et sur leur mode de résolution, le cas échéant. Autrement, le nouveau commissaire devra fournir ces détails dans son prochain rapport annuel.

AUTRES MODIFICATIONS RECOMMANDÉES

Nomination d'un commissaire

Le paragraphe 273.63(1) de la *Loi sur la défense nationale* prévoit que le gouverneur en conseil peut nommer un juge surnuméraire ou un juge à la retraite d'une juridiction supérieure qu'il charge de remplir les fonctions de commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications. Toutefois, ce paragraphe commence

par « Le gouverneur en conseil peut », ce qui laisse supposer que le gouverneur peut, en plus de nommer un commissaire, décider de combler le poste de commissaire par un juge ou par quelqu'un d'autre. Le Sous-comité comprend la disposition comme signifiant que si le gouverneur en conseil choisit de nommer un commissaire, celui-ci ou celle-ci doit être un juge à la retraite ou surnuméraire d'une juridiction supérieure. Il faudrait modifier le paragraphe 273.63(1) pour qu'il soit plus clair.

RECOMMANDATION 46

Le Sous-comité recommande que le libellé « Le gouverneur en conseil peut nommer, à titre inamovible pour une période maximale de cinq ans, un juge à la retraite surnuméraire d'une juridiction supérieure qu'il charge de remplir les fonctions de commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications » soit remplacé par le libellé suivant : « Le gouverneur en conseil peut nommer, à titre inamovible pour une période maximale de cinq ans, un commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, qui sera un juge surnuméraire ou un juge à la retraite d'une juridiction supérieure », au paragraphe 273.63(1) de la *Loi sur la défense nationale*.

Aucune activité ne doit viser des Canadiens

Il est indiqué à l'alinéa 273.64(2)a) de la *Loi sur la défense nationale* que certaines activités du CST, surtout la collecte de renseignements étrangers, « ne peut viser des Canadiens ou toute personne au Canada ». Cette disposition visait à empêcher que des activités visent des Canadiens partout au monde, bien que l'on puisse également interpréter le libellé de cette disposition comme ne désignant que les Canadiens au Canada. Pour plus de sûreté, il faudrait préciser après Canadiens « partout au monde ».

RECOMMANDATION 47

Le Sous-comité recommande que l'expression « partout au monde » soit ajoutée après « Canadiens » à l'alinéa 273.64(2) a) de la *Loi sur la défense nationale*.

CHAPITRE HUIT : LA LOI SUR LA PROTECTION DE L'INFORMATION

CONTEXTE

Les articles 24 à 30 de la *Loi antiterroriste* ont révisé en profondeur et renommé la *Loi sur les secrets officiels*, vieille adoptée de soixante-deux ans passés et rarement utilisée. Elle s'appelle maintenant la *Loi sur la protection de l'information*. L'article 27 a remplacé la définition de l'infraction d'espionnage de l'article 3 de l'ancienne *Loi sur les secrets officiels* par une définition élargie des actions au Canada et à l'étranger qui sont préjudiciables à la sécurité ou aux intérêts de l'État.

L'article 29 de la *Loi antiterroriste* a remplacé les articles 6 à 15 de l'ancienne *Loi sur les secrets officiels*. L'article 6 stipule que d'approcher d'un endroit prohibé ou d'y entrer à des fins préjudiciables à la sécurité de l'État constitue une infraction. En vertu de l'article 7, quiconque contrecarre un agent de la paix ou un membre des Forces canadiennes de garde ou en patrouille à proximité d'un endroit prohibé est coupable d'un acte criminel.

L'article 10 de la nouvelle Loi permet à l'administrateur général d'une institution gouvernementale de désigner comme personne astreinte au secret à perpétuité toute personne qui en raison de sa charge, de ses fonctions, de sa qualité de partie à un contrat ou autre disposition a eu, a, ou aura accès à des renseignements opérationnels spéciaux et qu'il est dans l'intérêt de la sécurité nationale de la désigner ainsi. Les articles 13 et 14 stipulent que les personnes désignées qui, intentionnellement et sans autorisation, communiquent ou confirment des renseignements opérationnels spéciaux commettent une infraction. L'article 15 prévoit une défense d'intérêt public pour toute personne accusée de telles infractions et énonce les facteurs que le juge ou le tribunal chargé de l'affaire doit prendre en compte.

Les articles 16 à 18 de la nouvelle Loi énoncent un certain nombre d'infractions relatives à la communication à des groupes terroristes ou à des entités étrangères de renseignements pour lesquels les gouvernements fédéral ou provinciaux prennent des mesures de protection, ou des renseignements opérationnels spéciaux. Les articles 19 à 23 ont créé les infractions d'espionnage économique, de menaces, d'accusations ou de violence pour le compte d'une entité étrangère ou d'un groupe terroriste, d'hébergement ou de dissimulation de personnes qui commettent des infractions en vertu de cette loi, d'actes préparatoires à la perpétration d'infractions énoncées dans cette loi, et de complot

et de tentative de commettre des infractions énoncées dans la Loi. L'article 24 exige le consentement du procureur général du Canada pour toute poursuite en vertu de la Loi.

Le 21 janvier 2004, la GRC a exécuté des mandats de perquisition en vertu de l'article 4 (utilisation non autorisée ou possession de renseignements classifiés) de la *Loi sur la protection de l'information* au domicile et au bureau d'une journaliste de l'*Ottawa Citizen*. Le quotidien a contesté la constitutionnalité de l'article 4 et exigé que les tribunaux annulent les mandats de perquisition. L'article 4 se trouvait auparavant dans la *Loi sur les secrets officiels* et n'a pas été modifié par la *Loi antiterroriste*, dont les articles 26 et 27 modifiaient toutefois la définition de plusieurs mots et expressions qui se trouvaient dans l'article 4. Même si l'article 4 ne se trouvait pas dans la *Loi antiterroriste* et n'a pas été modifié par celle-ci, le Sous-comité et son prédécesseur ont examiné les questions qui en découlaient, car elles sont indissociables de l'examen global. Nous approfondirons ce point dans les paragraphes qui suivent.

SUJETS DE PRÉOCCUPATION

Article 4 de la Loi sur la protection de l'information

Quand la GRC a exécuté le 21 janvier 2004 des mandats de perquisition au domicile et au bureau d'une journaliste de l'*Ottawa Citizen*, elle était à la recherche d'éléments de preuve concernant la publication dans le quotidien, le 8 novembre 2003, d'un article de la journaliste intitulé « Canada's Dossier on Maher Arar ». L'article aurait été fondé sur de l'information contenue dans des documents d'application de la loi ou de renseignement classifiés dont la publication n'avait pas été autorisée. Les mandats précisait que les perquisitions devaient être exécutées dans le cadre d'une enquête sur d'éventuelles infractions à l'alinéa 4(1)a), au paragraphe (3) et à l'alinéa (4)b) de la *Loi sur la protection de l'information*.

À la suite des perquisitions au domicile et au bureau de la journaliste, les médias, des commentateurs, des défenseurs de libertés civiles et d'autres se sont insurgés contre cette atteinte à la liberté d'expression et à la liberté de presse, qui sont protégées par la Constitution. Plus précisément, l'article 4 de la Loi a été très critiqué parce que trop général, trop vague et ayant un effet paralysant sur les journalistes et d'autres.

Peu après les perquisitions, le *Ottawa Citizen* et sa journaliste ont entamé une action en justice pour faire annuler les mandats et pour contester la constitutionnalité de l'article 4 de la Loi, faisant valoir que cet article viole la *Charte canadienne des droits et libertés* parce qu'il porte atteinte à la liberté de rassemblement et de communication de renseignements d'intérêt public.

Nous examinerons maintenant les questions que soulève l'article 4 de *Loi sur la protection de l'information*. Il importe tout d'abord de bien comprendre la disposition, dont les caractéristiques les plus évidentes sont sans doute sa complexité, son étendue, son imprécision et sa terminologie désuète. L'article 4 pourrait viser des centaines d'infractions liées à la divulgation non autorisée de renseignements ou « fuites ».

Le paragraphe 4(1) de la Loi porte sur la communication illicite d'un chiffre « officiel », mot de passe, croquis, plan, modèle, article, note, document ou renseignement, etc. Le terme « officiel » n'est pas défini dans la Loi. Il s'applique à l'information confiée à quiconque détient une fonction relevant de Sa Majesté. L'alinéa a) du paragraphe porte sur la communication non autorisée de ces documents à quiconque n'est pas autorisé à les recevoir. L'alinéa b) porte sur l'utilisation de l'information au profit d'une puissance étrangère ou de toute autre manière nuisible aux intérêts de l'État. L'alinéa c) porte sur la rétention de l'information quand la personne n'a pas le droit de la retenir ou qu'elle ne se conforme pas aux instructions données par l'autorité compétente relativement à sa remise ou à la façon d'en disposer. Enfin, l'alinéa d) porte sur le défaut de prendre les précautions voulues en vue de la conservation de l'information ou sur la conduite propre à en compromettre la sécurité.

Le paragraphe 4(2) fait une infraction de la communication de l'information à une puissance étrangère ou de toute manière nuisible aux intérêts de l'État. Cette disposition ne se limite pas à l'information confiée à quiconque détient une fonction relevant de Sa Majesté.

Le paragraphe 4(3) porte sur la réception d'une information officielle par une personne qui sait ou a des motifs raisonnables de croire que l'information lui est communiquée contrairement à la loi. Mais cela ne s'applique pas si la personne prouve que la communication était contraire à son « désir ».

Le paragraphe 4(4) porte sur la rétention d'une information par une personne qui n'a pas le droit de la retenir, ou le défaut de cette personne de se conformer aux instructions concernant la remise de l'information ou la façon d'en disposer, et le fait de permettre à autrui d'entrer en la possession d'une telle information.

Quiconque est reconnu coupable d'une infraction aux termes de l'article 4 de la *Loi sur la protection de l'information* est passible d'une peine d'emprisonnement d'un maximum de 14 ans, s'il y a mise en accusation, ou d'une peine d'emprisonnement d'un maximum de 12 mois ou d'une amende d'au plus 2 000 \$, s'il y a déclaration de culpabilité par procédure sommaire.

Une seule poursuite a été intentée contre un quotidien et un journaliste en vertu de la *Loi sur les secrets officiels* ou l'actuelle *Loi sur la protection de l'information*. L'affaire concernant l'*Ottawa Citizen* et sa journaliste n'avait pas été encore instruite au moment de l'examen, par la Cour supérieure de l'Ontario, de la constitutionnalité de l'article 4, examen dont il est question un peu plus loin. Dans l'arrêt *R c. Toronto Sun Publishing et al.*⁷, le quotidien a été poursuivi en vertu de l'alinéa 4(1)a) et du paragraphe 4(3) de la *Loi sur les secrets officiels*. Après l'enquête préliminaire, le juge Waisberg de la Cour provinciale (Ontario) a rejeté les accusations, parce que les documents que le journaliste et le quotidien auraient eus en leur possession étaient apparemment aussi entre les mains d'un député de la Chambre des communes et d'une station de télévision. Étant donné que le document était si facilement accessible au public, il n'était plus secret. L'affaire n'a pas été instruite.

Antécédents législatifs et appels précédents à la réforme

L'article 4 de la *Loi sur la protection de l'information* doit également être compris dans le contexte de l'évolution et de l'examen de la *Loi sur les secrets officiels*. Le Royaume-Uni a adopté sa première loi sur les secrets officiels en 1889. Une loi presque identique a été adoptée par le Parlement en 1890. Au Canada, la première édition du *Code criminel* de 1892 renfermait la loi de 1890 adoptée par le Parlement. La première législation britannique sur les secrets officiels a été abrogée en 1911 et remplacée par une *Loi sur les secrets officiels*, laquelle s'appliquait aussi au Canada.

En 1920, le Parlement du Royaume-Uni a adopté une nouvelle *Loi sur les secrets officiels* qui ne s'appliquait pas au Canada, si bien que la loi britannique de 1911, caduque au Royaume-Uni, était maintenue au Canada.

Le Parlement canadien a adopté en 1939 une *Loi sur les secrets officiels* dont le texte était presque identique à celui de la loi britannique. La loi canadienne a été très peu modifiée par le Parlement depuis son adoption. En juin 1969, la Commission royale d'enquête sur la sécurité (la Commission Mackenzie) a recommandé de songer à remanier de fond en comble la *Loi sur les secrets officiels*.

Lorsque le Parlement a adopté en 1973 des modifications au *Code criminel* permettant l'écoute téléphonique et d'autres formes légales de surveillance électronique, la *Loi sur les secrets officiels* a été modifiée par l'adjonction d'une disposition permettant au solliciteur général d'approuver la surveillance électronique. Dans son premier rapport, publié en 1980 et intitulé *Sécurité et*

⁷ (1979), 98 D.L.R. (3d) 524.

information, la Commission McDonald a fait plusieurs recommandations pour que soit modifié l'article 4 de la *Loi sur les secrets officiels* afin de corriger ce qu'elle a appelé le problème des « fuites ».

En 1984, le Parlement a adopté la *Loi sur le Service canadien de renseignement de sécurité*, constituant le SCRS et établissant d'autres mesures. Il a abrogé la disposition de la *Loi sur les secrets officiels* qui permettait au solliciteur général d'approuver l'écoute électronique ou d'autres formes de surveillance électronique, et l'a remplacé par l'obligation de faire approuver tout recours aux techniques d'enquête par intrusion par un juge de la Cour fédérale.

Dans un document de travail de 1986, intitulé *Crimes contre l'État*, l'ancienne Commission de réforme du droit au Canada recommandait la refonte de l'article 4 de la *Loi sur les secrets officiels* pour que la fuite de renseignements détenus par le gouvernement devienne une infraction criminelle. En 1990, le Comité spécial de la Chambre des communes chargé de l'examen réglementaire de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, recommandait que la Chambre crée un sous-comité de la sécurité nationale et le charge d'examiner la *Loi sur les secrets officiels*. Ce sous-comité a été créé mais n'a pas effectué l'examen recommandé de la *Loi sur les secrets officiels*. Après ce rapport et ces recommandations, cette loi a fait l'objet d'un examen approfondi au sein du gouvernement au cours des années 90. Le Parlement n'y a pas apporté d'autres modifications avant l'adoption de la *Loi antiterroriste*, en 2001.

À propos de la contestation en cour par le *Ottawa Citizen* et sa journaliste, la juge de la Cour supérieure ontarienne, Mme Ratushny, a expliqué les raisons de sa décision le 19 octobre 2006⁸ : elle avait décidé que l'alinéa 4(1)a), le paragraphe 4(3) et l'alinéa 4(4)b) de la *Loi sur la protection de l'information* n'avaient aucun effet, car ils contrevenaient aux dispositions 2b) (Liberté d'expression et de la presse) et 7 (Principes de justice fondamentale) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et ne pouvaient être protégés par l'article 1 comme limite raisonnable imposée par la loi dans une société libre et démocratique. Mme Ratushny en est arrivée à cette conclusion car elle estimait que ces dispositions de la Loi étaient trop larges et trop vagues, et que leur application était non sujette à des restrictions, de sorte que quiconque les enfreint par inadvertance est passible de poursuites au criminel. Elle a également estimé que le libellé de ces dispositions est parfois désuet et mal défini, reflétant la réalité législative d'une autre époque. Enfin, la juge Ratushny a jugé que sa décision selon laquelle ces dispositions étaient sans effet devait être appliquée immédiatement et pas plus tard, comme le réclamait la Couronne, pour permettre au Parlement de combler le vide législatif.

⁸ *O'Neil c. Canada (Procureur général)*, [2006] O.J. n° 4189 (QL), dossier n° 11828.

Il y a plusieurs points à relever à propos de l'article 4 de la *Loi sur la protection de l'information* et de la décision rendue à son sujet. Comme nous l'avons déjà dit, l'article 4 ne fait pas partie de la *Loi antiterroriste* et est essentiellement inchangé depuis que le Canada a adopté la *Loi sur les secrets officiels* en 1939, qu'il a abrogée depuis. Le jugement de la juge Ratushny n'a donc pas annulé une partie de la *Loi antiterroriste*, étant donné que l'article 4 n'est pas directement touché par sa promulgation. De plus, les éléments de l'article 4 pour lesquels la juge Ratushny n'a pas décidé qu'ils étaient sans effet, sont toujours en vigueur.

Le procureur général et ministre de la Justice de l'époque, Vic Toews, a annoncé le 3 novembre 2006 que, dans l'intérêt public, aucun appel ne serait interjeté contre le jugement rendu par la juge Ratushny. Il a expliqué que le gouvernement étudierait ses options sur le plan législatif à l'égard de l'article 4 de la Loi dans le contexte des rapports devant être soumis à la suite des examens parlementaires de la *Loi antiterroriste*.

Modification de l'article 4 : orientations possibles

Le Sous-comité n'a pas été surpris du résultat de la contestation judiciaire de la constitutionnalité de l'article 4 par l'*Ottawa Citizen*. Il suffit de lire cette disposition obscure à la lumière de la *Charte canadienne des droits et libertés* ainsi que la jurisprudence à laquelle elle a donné lieu pour en arriver à la même conclusion. Ce qui est surprenant pour le Sous-comité, c'est que les auteurs de la *Loi antiterroriste* n'ont pas remanié l'article 4 lorsqu'ils ont procédé à la refonte de la *Loi sur les secrets officiels* pour en faire la nouvelle *Loi sur la protection de l'information*. Les problèmes que présente l'article 4 étaient déjà patents à l'époque et il y avait eu des recommandations crédibles sur la manière de les régler.

Le Sous-comité ne formule aucune recommandation particulière sur les modifications à apporter à l'article 4 de la *Loi sur la protection de l'information*, mais il souligne que, si le gouvernement décidait de le réviser, il pourrait s'inspirer des mémoires sur la question que le Sous-comité a étudiés. En voici quelques exemples.

L'Association canadienne des libertés civiles a recommandé que, pour les besoins de la sécurité nationale, la *Loi sur la protection de l'information* soit modifiée comme suit : la diffusion d'informations divulguées ne doit pas être interdite à moins que leur divulgation ne puisse raisonnablement porter un grave préjudice à la sécurité matérielle et à la défense du Canada; la divulgation d'informations ne doit pas être interdite à moins que celles-ci ne contiennent des mentions indiquant leur caractère protégé et à moins qu'il n'y ait une façon systématique de contester la validité des mentions; la simple réception d'informations divulguées en soi ne doit plus être un crime; en l'absence de toute intention de porter préjudice au Canada ou

de mépris téméraire pour les intérêts du Canada, la sanction pour avoir divulgué des informations qui n'auraient pas dû l'être doit être nettement moins sévère.

Craig Forcese, professeur de droit à l'Université d'Ottawa, a expliqué que l'article 4 de la Loi devrait être abrogé et remplacé par une nouvelle disposition qui définirait de façon très précise et rigoureuse les types de secret visés par les dispositions pénales et exigerait que l'on prouve que la divulgation non autorisée entraîne un tort réel. Il faudrait également que l'article 4 remanié renferme une défense associée à la communication de renseignements dans l'intérêt public.

Dans son mémoire, l'Association canadienne des journaux conseille vivement d'abroger l'article 4 et de le remplacer par une disposition très concise, et aussi de réduire l'ampleur du secret au strict nécessaire, en privilégiant l'ouverture. Elle recommande également de faire en sorte que l'acte consistant à recevoir des renseignements secrets ne constitue pas une infraction au criminel et que les journalistes, les éditeurs et toute activité journalistique soient exemptés de sanctions, du moins lorsqu'il a été prouvé que la publication d'informations n'a pas nui à la sécurité nationale.

AUTRES MODIFICATIONS RECOMMANDÉES

Suppression d'un en-tête

Avant la promulgation de la *Loi antiterroriste*, l'article 3 de la *Loi sur les secrets officiels* établissait certaines infractions. L'article 3 de l'actuelle *Loi sur la protection de l'information* n'établit plus de telles infractions. Il faudrait donc en éliminer l'en-tête « Infractions ».

RECOMMANDATION 48

Le Sous-comité recommande que soit supprimé, dans la *Loi sur la protection de l'information*, l'en-tête « Infractions » annonçant l'article 3.

Desseins nuisibles à la sécurité ou aux intérêts de l'État

L'article 3 de la *Loi sur la protection de l'information* énonce ce que constitue un dessein nuisible à la sécurité ou aux intérêts de l'État. Le libellé de l'article est tel qu'il est difficile de savoir si la liste de comportements nuisibles est exhaustive ou non. Le Sous-comité ne croit pas que les 14 paragraphes constituent une liste exhaustive (finale), car il est impossible d'envisager tous les actes qui pourraient être préjudiciables pour le Canada, et l'ancienne *Loi sur les secrets officiels* ne comportait aucune disposition de ce type. Nous estimons plutôt que l'article 3

énumère les comportements qui sont *réputés* être avec certitude nuisibles et permet l'adjonction d'autres comportements qu'un tribunal pourrait estimer nuisibles.

Cette interprétation est confortée par la mention, dans d'autres articles de la *Loi sur la protection de l'information*, de comportements nuisibles qui ne sont pas déjà compris dans l'article 3. L'alinéa 4(1)*b*) et les paragraphes 4(2) et 5(1) énoncent chacun une ou des activités particulières suivies des mots « ou de toute *autre* manière nuisible à la sécurité ou aux intérêts de l'État ». Les premiers comportements mentionnés (par exemple, utiliser les renseignements qu'il a en sa possession au profit d'une puissance étrangère, donner communication d'information à une puissance étrangère et tenter d'avoir accès à un endroit interdit) sont donc implicitement nuisibles au Canada, même s'ils ne figurent pas à l'article 3. Le Sous-comité estime donc que l'article 3 de la Loi devrait comporter le mot « comprendre » ou être modifié d'une autre façon de manière à ce que, par souci de clarté, la liste des comportements nuisibles pour la sécurité et les intérêts de l'État soit interprétée de façon non exhaustive.

RECOMMANDATION 49

Le Sous-comité recommande que l'article 3 de la *Loi sur la protection de l'information* soit modifié, par l'utilisation du terme « comprendre » par exemple, de sorte qu'il soit bien clair que la liste des comportements nuisibles pour la sécurité ou les intérêts de l'État n'est pas exhaustive.

Héberger ou cacher

En plus d'avoir modifié l'article 83.23 du *Code criminel* de sorte qu'est coupable d'un acte criminel quiconque héberge ou cache une personne qu'il sait s'est livrée à une activité terroriste ou est susceptible de le faire, ce qui est discuté dans un chapitre précédent du présent rapport, la *Loi antiterroriste* a créé une infraction comparable à l'article 21 de la *Loi sur la protection de l'information*. Le paragraphe 21(1) énonce en effet : « Commet une infraction quiconque, afin de permettre de faciliter la perpétration d'une infraction à la présente loi, héberge ou cache sciemment une personne dont il sait qu'elle a commis ou commettra probablement une telle infraction ». Pour les raisons exposées plus tôt dans le contexte de l'article 83.23 du Code, le Sous-comité estime que « l'objet » ne devrait être pris en compte que si l'accusé héberge ou cache une personne qui est susceptible de commettre une infraction, et non pas qui a déjà commis une infraction. En outre, dans la version française, il faudrait utiliser le mot « recèle », plutôt que le mot « héberge ».

De plus, pour éviter toute confusion entre la personne qui recèle ou cache et la personne recelée ou cachée, le Sous-comité estime que la version anglaise de l'article 21 de la *Loi sur la protection de l'information* doit commencer par « Every one ». Enfin, il faudrait modifier le membre de phrase relatif au but de receler ou de cacher quelqu'un de manière à ce que ce soit la personne recelée ou cachée qui pourrait faciliter la perpétration de l'infraction. Actuellement, selon l'article 21, c'est la personne qui héberge qui permet ou facilite la perpétration d'une infraction, alors que, selon l'article 83.23 du *Code criminel*, cette personne permet à *celui* qu'elle héberge ou cache de se livrer à une activité terroriste ou de la faciliter. Le Sous-comité estime qu'il faudrait une certaine cohérence.

RECOMMANDATION 50

Le Sous-comité recommande que le paragraphe 21(1) de la *Loi sur la protection de l'information* soit remplacé par le libellé suivant :

« Commet une infraction quiconque recèle ou cache sciemment une personne qu'il sait a commis une infraction à la présente loi ou une personne qu'il sait est susceptible de le faire et qu'il recèle ou cache afin de lui permettre de commettre une telle infraction ou d'en faciliter la perpétration. »

CHAPITRE NEUF : CERTIFICATS DE SÉCURITÉ PRÉVUS PAR LA *LOI SUR L'IMMIGRATION ET LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS*

CONTEXTE

Le recours aux certificats de sécurité dans le contexte de la législation en matière d'immigration autorisé depuis septembre 2001 suscite beaucoup de remous et fait l'objet de maints commentaires.

Ses détracteurs estiment que, si l'on a des soupçons et des preuves qu'une personne se livre à des activités terroristes, celle-ci doit être accusée d'infraction criminelle qu'elle soit un ressortissant étranger, un résident permanent ou un citoyen du Canada, et que les certificats de sécurité ont servi à cibler des Arabes et des musulmans, ce qui ont abouti à des détentions prolongées sans que des accusations ne soient portées et à des risques d'expulsion et de torture. Ils soulignent les préoccupations exprimées à ce sujet par le Groupe de travail sur la détention arbitraire et le Comité des droits de l'homme des Nations Unies.

Les partisans des certificats de sécurité font valoir que le procédé assure un équilibre en cas d'éventuelle activité terroriste, car il permet de préserver les droits et les libertés de ceux qui en font l'objet, de même que les renseignements confidentiels que possèdent les services de renseignements canadiens, parfois fournis par des partenaires dans le cadre d'activités antiterroristes internationales, et de protéger la société dans son ensemble contre les personnes susceptibles de présenter un danger. Ils pensent que l'intention, que les tribunaux canadiens ont estimé constitutionnellement acceptable, est de perturber et de prévenir les activités terroristes et non de les sanctionner pénalement après coup, une fois les dégâts faits. Pour eux, le procédé a été utilisé avec beaucoup de mesure et quiconque en a fait l'objet a toujours eu la possibilité légale de quitter le Canada.

Bien que les certificats de sécurité délivrés aux termes de la législation en matière d'immigration ne soient pas inclus dans la *Loi antiterroriste* ni modifiés par cette dernière, le Sous-comité et son prédécesseur se sont penchés sur les questions connexes, celles-ci étant indissociables de l'examen global.

Les certificats de sécurité dans le contexte de la législation en matière d'immigration existent depuis 1976, donc avant les attentats contre les États-Unis perpétrés en septembre 2001. Au fil des années, le Parlement a adopté un certain nombre de modifications législatives les concernant, la dernière se trouvant dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* adoptée en 2001.

L'article 77 de la Loi stipule que le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile déposent à la Cour fédérale le certificat attestant qu'un résident permanent ou qu'un étranger est interdit de territoire pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux, grande criminalité ou criminalité organisée.

Selon l'article 78 de la Loi, le juge de la Cour fédérale est tenu de garantir la confidentialité des renseignements justifiant un certificat et des autres éléments de preuve qui pourraient lui être communiqués et dont la divulgation porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui. Le juge qui entend l'affaire examinera tout ou partie des éléments de preuve en l'absence de la personne qui y est nommée et de son avocat (délibérations *ex parte* et à huis clos), s'il estime que la divulgation des renseignements porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui. Le juge de la Cour fédérale fournit au résident permanent, ou à l'étranger nommé dans le certificat et à son avocat, un résumé de la preuve entendue en leur absence pour qu'ils soient suffisamment informés des circonstances ayant donné lieu au certificat. Le juge doit s'occuper de toutes ces questions de façon informelle et aussi rapidement que le permettent l'équité et la justice naturelle.

Aux termes de l'article 80 de la Loi, le juge de la Cour fédérale qui est saisi du certificat doit établir, en s'appuyant sur les éléments de preuve et les renseignements disponibles, si le certificat est raisonnable. La décision du juge est définitive et non susceptible d'appel ou de contrôle judiciaire. Une fois le certificat jugé raisonnable, aux termes de l'article 81 la personne visée, qu'elle soit un ressortissant étranger ou un résident permanent, est renvoyée du Canada et ne peut demander la protection au titre de l'article 112. Le certificat lui-même, une fois établi comme raisonnable, est un ordre de renvoi dont on ne peut faire appel.

L'article 82 de la Loi énonce que, pendant que le juge cherche à établir si le certificat est raisonnable, un mandat peut être lancé pour l'arrestation et la mise en détention du résident permanent visé au certificat. Les étrangers nommés au certificat sont mis en détention sans nécessité de mandat. Si le juge estime que le certificat de sécurité est raisonnable, la personne visée peut être détenue jusqu'à son renvoi. Lorsqu'il est impossible de renvoyer la personne visée en raison des risques que cette dernière court dans son pays d'origine, celle-ci peut être détenue pendant longtemps.

L'article 112 de la Loi prévoit qu'un étranger ou un résident permanent nommé dans un certificat de sécurité peut demander protection au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration s'il risque la persécution, la torture ou des traitements ou peines cruels et inusités. Cette demande doit être présentée avant que le juge n'établisse que le certificat de sécurité est raisonnable. Cette disposition vise à suspendre le processus d'établissement de certificat jusqu'au moment où le ministre rend sa décision. Si la protection est accordée, la personne nommée au certificat ne peut pas être renvoyée du Canada sauf si le caractère raisonnable du certificat de sécurité qui la concerne est confirmé par la suite et que, de l'avis du ministre, elle ne doit pas être autorisée à demeurer au Canada en raison de la nature ou de la gravité des actes qu'elle a commis ou du danger qu'elle constitue pour la sécurité du Canada.

Depuis 1991, 28 certificats de sécurité ont été délivrés, dont six seulement depuis le 11 septembre 2001, ce qui montre qu'on fait rarement appel à ce recours. Dix-neuf de ces certificats ont conduit à des expulsions, la dernière étant celle de Paul William Hampel, renvoyé en Russie en décembre 2006. Trois certificats de sécurité ont été rejetés par les tribunaux parce que non raisonnables; l'un d'eux a cependant été délivré de nouveau par la suite. Six personnes sont actuellement visées par des certificats de sécurité au Canada : Hassan Almrei, Adil Charkaoui, Mohamed Harkat, Mahmoud Jaballah, Mohamed Mahjoub et Manickavasagam Suresh. MM. Almrei, Jaballah et Mahjoub sont toujours détenus bien que la libération de MM. Jaballah et Mahjoub sous de strictes conditions ait été autorisée par la Cour fédérale. Trois personnes ont déjà été remises en liberté sous des conditions strictes : MM. Charkaoui, Harkat et Suresh.

La Cour suprême du Canada a rendu sa décision sur les appels interjetés par MM. Charkaoui, Almrei et Harkat le 23 février 2007⁹. La Cour a déterminé que la procédure relative aux certificats de sécurité contrevient à la *Charte canadienne des droits et libertés*. Elle a conclu que les dispositions de la Loi qui permettent la tenue d'auditions à huis clos en l'absence de la personne concernée ou de son conseil violent le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne garanti à l'article 7 de la *Charte*. Selon la Cour, le droit à une audition équitable comprend le droit à une audition devant un magistrat indépendant et impartial, qui rend une décision fondée sur les faits et sur le droit, le droit de chacun de connaître la preuve produite contre lui et le droit d'y répondre. Comme la preuve présentée à huis clos en l'absence de la personne concernée ne peut pas être contestée par la personne concernée ni être communiquée à celle-ci dans un résumé autorisé, les dispositions de la Loi portent atteinte au droit à la liberté prévu à l'article 7 de la *Charte*. La Cour a aussi conclu que les dispositions incriminées ne peuvent pas être validées par l'article 1 de la *Charte* du fait qu'elles ne constituent pas une atteinte dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

⁹ *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9.

Ainsi, la Cour a donné au Parlement un an pour réviser les dispositions pertinentes de la Loi. Dans les motifs de sa décision, la Cour a mentionné des exemples de recours à des avocats spéciaux au Canada et au Royaume-Uni, dans des cas où il est nécessaire de protéger des renseignements sensibles tout en reconnaissant aux personnes concernées de contester les allégations dont elles sont l'objet. Elle a dit de ces mesures qu'elles constituent des « solutions moins attentatoires » que la procédure courante et permettent de traiter les personnes équitablement tout en préservant la confidentialité des renseignements sensibles. Le Sous-comité traite plus longuement de cette question au chapitre 10 du présent rapport, dans lequel il propose la création d'un groupe d'avocats indépendants.

SUJETS DE PRÉOCCUPATION

Divergence d'opinion sur le juste équilibre

Les certificats de sécurité ont donné lieu à une vive controverse, chaque partie exprimant son opinion avec véhémence. Ce débat reprend les grands arguments invoqués lorsque l'on discute de stratégie, de législation et d'organismes dont l'objectif est de prévenir et d'interdire des activités terroristes, existantes ou prévues. Il porte sur le niveau de coercition que peuvent exercer l'État et ses organismes dans une société démocratique qui accorde une grande importance aux droits et libertés garantis par la Constitution.

Les sociétés démocratiques sont tenues de se protéger contre tout effort visant à saper et attaquer leurs institutions. La première responsabilité de l'État dans une telle société est de garantir la sécurité de ses citoyens. Pour ce faire, il doit respecter la règle de droit, tout en imposant des limites raisonnables aux droits et libertés constitutionnelles. C'est dans ce contexte philosophique global que le Sous-comité a analysé la délivrance de certificats de sécurité.

Comme nous l'avons déjà dit dans le présent chapitre, les certificats de sécurité existent depuis de nombreuses années, avant même les attentats de septembre 2001 aux États-Unis. Le recours aux certificats a été limité, puisque 28 seulement ont été délivrés depuis 1991, alors qu'il y a eu des milliers de renvois aux termes d'autres articles de la législation en matière d'immigration. Mais le débat ne s'arrête pas là.

Il faut admettre que les personnes visées par des certificats de sécurité n'ont pas toutes les protections dont jouissent celles poursuivies pour infraction criminelle. Le fardeau de la preuve qui incombe aux autorités d'immigration est aussi moins contraignant que dans le cas de poursuites pour infraction criminelle. Enfin, les dispositions relatives à la procédure et à la divulgation ne sont pas du même type que dans l'appareil de justice pénale. Et il y a à cela des raisons.

Les certificats de sécurité ont un objectif préventif, car ils visent à empêcher les personnes se trouvant au Canada, qui se livrent ou se sont livrés à des activités terroristes d'avoir ce genre d'activités ici ou ailleurs. Parce qu'il s'agit de ressortissants étrangers ou de résidents permanents, la loi canadienne ne leur garantit pas tout l'éventail de droits et libertés qu'elle accorde aux citoyens canadiens en vertu de l'article 6 (droit à la mobilité) et des autres dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Parce que les certificats de sécurité relèvent d'une loi de nature administrative, le fardeau de la preuve, la procédure liée aux audiences et les règles de divulgation ne sont pas les mêmes qu'en droit pénal.

Le Sous-comité estime que le processus de délivrance des certificats de sécurité actuellement en place vise véritablement à trouver le juste équilibre entre les droits et libertés de ceux qui y sont soumis et l'obligation des institutions d'un État démocratique de se protéger contre toute attaque. Mais, après avoir analysé les mémoires et les exposés sur ce sujet, il juge qu'il faut faire plus pour garantir les droits et libertés de ceux qui font l'objet de ces certificats.

Règles de la preuve

La première question à régler concerne les règles de la preuve à appliquer par le juge de la Cour fédérale, auquel est renvoyé le certificat de sécurité. L'alinéa 78j) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* énonce que le juge peut recevoir et admettre en preuve tout élément qu'il estime « utile », même s'il est inadmissible en justice, et qu'il peut fonder sa décision sur le caractère raisonnable du certificat de sécurité en fonction de cette preuve.

La British Columbia Civil Liberties Association (BCCLA) a commenté une disposition analogue de la *Loi de la preuve au Canada* (paragraphe 38.06(3.1)) ainsi que de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (l'alinéa 78j)). La BCCLA estime qu'il faudrait remplacer par « pertinent et digne de foi » les termes « digne de foi et approprié » dans la première disposition, et le mot « utile » dans la deuxième disposition. Pour appuyer sa recommandation, l'Association a déclaré que, tout en sachant que la norme de la preuve dans le contexte de la sécurité nationale peut devoir être assouplie, sa proposition vise à affirmer clairement que tout renseignement obtenu par la torture ou autres moyens du même ordre sera inadmissible en justice.

Le Sous-comité est d'accord avec le principe qui sous-tend la proposition de la BCCLA et avec l'expression « digne de foi », mais il ne croit pas que le mot « pertinent » aura l'effet recherché par la BCCLA tel que celle-ci l'expose dans son mémoire, c'est-à-dire rendre toute information obtenue par la torture ou des moyens analogues inadmissibles en justice. Pour beaucoup, l'information obtenue par la torture ou des moyens du même ordre n'est pas fidèle à la vérité ni exacte. Elle est souvent trompeuse ou incomplète, la personne les fournissant voulant simplement

faire cesser les mauvais traitements. Ces informations sont donc souvent peu dignes de foi en raison des moyens utilisés pour les obtenir. Pour que des renseignements soient admissibles en justice, ils doivent avant tout être dignes de foi.

On trouve des dispositions analogues à l'alinéa 78j) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* dans des contextes liés à la preuve dans plusieurs lois incluses dans la *Loi antiterroriste*. Il s'agit des paragraphes 83.05(6.1) du *Code criminel*, des paragraphes 37(6.1), 38.6(3.1) et 38.131(5) de la *Loi de la preuve au Canada* et de l'alinéa 6j) de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance* (renseignements de sécurité). Dans les quatre premières dispositions, les termes « digne de foi et approprié » sont utilisés, tandis que l'expression « digne de foi et utile » est utilisée dans la dernière de ces dispositions.

Le Sous-comité estime donc qu'il faudrait ajouter l'expression « digne de foi » à l'alinéa 78j) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, afin d'illustrer le type et l'effet des renseignements sur lesquels il faudrait attirer l'attention des juges de la Cour fédérale pour qu'il en soit dûment tenu compte lorsque se posent des questions d'admissibilité de la preuve. Ceci est particulièrement important puisque les décisions relatives au caractère raisonnable des certificats de sécurité peuvent s'appuyer en partie sur de telles preuves. Cette modification de la loi permettrait d'harmoniser l'alinéa 78j) avec les dispositions analogues qui se trouvent dans plusieurs lois incluses dans la *Loi antiterroriste*.

RECOMMANDATION 51

Le Sous-comité recommande que l'alinéa 78j) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* soit modifié par adjonction de l'expression « digne de foi et » avant le mot « utile ».

Demandes de protection

Comme nous le décrivons au début du chapitre, aux termes de l'article 112 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, un ressortissant étranger ou un résident permanent visé par un certificat de sécurité peut demander une protection auprès du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration. Selon l'article 79 de la Loi, une telle demande de protection a pour effet que le juge de la Cour fédérale, auquel a été renvoyé le certificat de sécurité, doit suspendre la procédure sur demande du ministre, du ressortissant étranger ou du résident permanent. La procédure ne reprendra que lorsque le ministre aura donné suite à

la demande de protection. Aux termes de l'article 81, une fois qu'il est établi qu'un certificat de sécurité est raisonnable, il n'est plus possible de demander la protection du ministre.

L'ordre dans lequel le caractère raisonnable du certificat de sécurité est établi et la demande de protection est présentée pose un problème. Tout d'abord, si une demande de protection est présentée et que l'on n'a pas demandé de suspendre la procédure relative au certificat de sécurité, les deux démarches se dérouleront en même temps. Ensuite, si une demande de suspension de la procédure relative au certificat de sécurité est présentée, le juge n'a aucun pouvoir et doit accorder cette suspension. Par conséquent, la procédure relative au certificat de sécurité reste en suspens jusqu'à ce que l'on donne suite à la demande de protection. Il y a donc un décalage dans la détermination du caractère raisonnable du certificat de sécurité.

Pour le résident permanent et le ressortissant étranger, la procédure de certificat de sécurité et celle relative à la demande de protection revêtent beaucoup d'importance. Le Sous-comité est d'avis que dans les deux cas il faut viser un processus plus rapide et plus simple. Il s'agit essentiellement de savoir si on peut déclarer quelqu'un passible de renvoi du Canada par le processus dont l'objet est de déterminer le caractère raisonnable du certificat de sécurité. Ce n'est qu'au moment où une personne devient passible de renvoi que le danger d'un tel renvoi devient important. Le Sous-comité estime donc qu'il faut simplifier et accélérer le processus de sorte qu'il ne sera possible de demander la protection du ministre qu'une fois que la Cour fédérale aura établi le caractère raisonnable du certificat de sécurité. Si ce dernier n'est pas jugé raisonnable, la demande de protection est inutile. Inversement, si le caractère raisonnable du certificat est confirmé, la personne visée pourra alors demander protection.

RECOMMANDATION 52

Le Sous-comité recommande que les articles 79, 81 et 112, entre autres, de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* soient modifiés de manière que l'on ne puisse demander au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration une protection qu'après que le juge de la Cour fédérale aura décidé que le certificat de sécurité est raisonnable.

Les dispositions concernant les audiences *ex parte* et à huis clos aux termes de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* sont analysées au début du chapitre. Il existe des procédures du même ordre dans les contextes de l'inscription des entités terroristes dans le *Code criminel*, de la révocation du statut d'œuvre de bienfaisance et de la *Loi de la preuve au Canada*. Chacun de ces processus est débattu séparément dans le présent rapport.

Dans plusieurs mémoires que le Sous-comité a examinés, on propose la nomination d'un défenseur spécial, ou *amicus curiae*, pour chacun de ces processus. Plutôt que d'analyser la question dans chacun des contextes, le Sous-comité en traitera de façon globale dans le chapitre qui suit.

CHAPITRE DIX : GROUPE D'AVOCATS INDÉPENDANTS

CONTEXTE

Le Sous-comité s'intéresse au recours aux audiences *ex parte* et à huis clos (dont une des parties est absente) et à la divulgation limitée de l'information et des preuves dans les contextes de l'inscription sur les listes d'entités terroristes, de la révocation de l'enregistrement d'une œuvre de bienfaisance ou du refus d'accorder ce statut, de la *Loi de la preuve du Canada* et du processus lié aux certificats de sécurité aux termes de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Nous approfondirons ci-après ces contextes, brièvement exposés dans les chapitres précédents. Puis nous analyserons l'expérience du Canada et formulerons nos conclusions et recommandations à propos de la nomination d'un représentant juridique pour quiconque émet des vues contraires à celles du gouvernement lors de procédures où la divulgation et la contestation des renseignements et des preuves font l'objet de restrictions.

Comme nous l'avons déjà expliqué dans le présent rapport, les articles 83.05, 83.06 et 83.07 du *Code criminel* autorisent le gouverneur en conseil à inscrire un organisme ou un particulier sur la liste des entités terroristes s'il a des motifs raisonnables de croire que l'entité ou le particulier s'est sciemment livré à une activité terroriste ou agit sciemment au nom d'une organisation terroriste. Une entité inscrite sur cette liste peut présenter une demande de révision de la décision. Aux termes de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*, un organisme peut voir son statut d'organisme de bienfaisance révoqué, ou un demandeur peut se voir refuser ce statut, s'il y a des motifs raisonnables de croire que l'entité en question a mis ou mettra des ressources à la disposition d'une organisation terroriste ou appuiera des activités terroristes. Le certificat appuyant cette décision est automatiquement renvoyé à la Cour fédérale pour examen.

En cas de décision d'inscrire un organisme sur la liste des entités terroristes et de refuser ou de révoquer le statut d'organisme de bienfaisance, les dispositions suivantes sur la divulgation des renseignements ou la capacité de se faire entendre, s'appliquent :

- Le juge examine à huis clos les renseignements en matière de sécurité ou de criminalité pris en considération dans la décision d'inscrire l'organisme sur la liste des organisations terroristes ou de refuser ou de révoquer le statut d'organisme de bienfaisance.

- Tout autre élément de preuve ou renseignement est entendu en l'absence de l'entité figurant sur la liste ou de son avocat, si le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile le demande et que le juge estime que leur divulgation porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui.
- Le juge fournit à l'entité inscrite un résumé des renseignements qui ne peuvent être divulgués pour qu'elle soit raisonnablement informée de la décision de l'inscrire sur la liste ou de refuser ou de révoquer le statut d'organisme de bienfaisance.
- Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile peut demander au juge, à huis clos et en l'absence de l'entité et de son avocat, de retenir des renseignements. Si le juge estime que ces renseignements sont pertinents mais que leur divulgation porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui, ces renseignements ne seront pas inclus dans le résumé fourni à l'entité, mais pourront servir de fondement à l'affaire au moment où le juge reverra la décision d'inscrire l'entité sur la liste ou de refuser ou révoquer le statut d'organisme de bienfaisance.

À l'article 38.06 de la *Loi de la preuve au Canada*, comme nous en faisons mention ailleurs dans le rapport, il est possible de demander d'autoriser la divulgation de renseignements que le gouvernement a retenus pour des raisons relatives aux relations internationales et à la défense ou à la sécurité nationales. L'article 38.131 de la Loi prévoit que l'on peut demander de modifier ou d'annuler un certificat délivré par le procureur général interdisant la divulgation de renseignements obtenus à titre confidentiel d'une entité étrangère ou concernant une telle entité, la défense ou la sécurité nationales.

En cas de demande d'autorisation de la divulgation de renseignements retenus présentée aux termes de l'article 38.06, les dispositions suivantes sur la divulgation de renseignements ou la capacité de se faire entendre s'appliquent :

- Le juge établit qui recevra avis de l'audience et qui peut faire valoir des arguments.
- La demande est confidentielle ainsi que l'information qui la concerne.
- Le juge peut autoriser ou non la divulgation, selon que celle-ci nuit ou non aux relations internationales, ou à la défense ou à la sécurité nationales et que, dans l'intérêt public, il vaut mieux divulguer l'information.

- Le juge peut autoriser la divulgation (avec ou sans condition) de la totalité ou d'une partie de l'information, d'un résumé ou de l'admission écrite des faits.

En cas d'examen d'un certificat délivré par le procureur général et interdisant la divulgation de renseignements effectué aux termes de l'article 38.131, les dispositions suivantes sur la divulgation de l'information ou la capacité de faire valoir des arguments s'appliquent :

- Le procureur général doit donner avis du certificat à toutes les parties à la procédure et chaque partie peut demander sa modification ou son annulation.
- Les parties n'ont pas accès aux renseignements à moins que le juge n'en autorise la divulgation.
- Le juge est tenu de confirmer le certificat (confidentialité) s'il estime que tous les renseignements visés par ce dernier ont été obtenus à titre confidentiel d'une entité étrangère ou concernant une telle entité ou la défense ou la sécurité nationales.

Comme nous l'avons dit, les articles 77 à 81 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* disposent qu'un certificat de sécurité peut être délivré si un résident permanent ou un ressortissant étranger est interdit de territoire au Canada pour des raisons de sécurité, d'atteinte aux droits de l'homme ou aux droits internationaux, de grande criminalité ou de crime organisé. Le certificat est ensuite renvoyé à la Cour fédérale qui en établit le caractère raisonnable. Les dispositions suivantes sur la divulgation de renseignements ou la capacité de se faire entendre s'appliquent :

- Le juge examine à huis clos tous les renseignements et tous les éléments de preuve, veille à la confidentialité des renseignements sur lesquels s'appuie le certificat de sécurité ainsi qu'à celle de tout autre élément de preuve dont la divulgation pourrait, à son avis, nuire à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui.
- L'information ou les éléments de preuve sont entendus en l'absence du ressortissant étranger ou du résident permanent et de son avocat si le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile l'exige et que le juge estime que la divulgation nuirait à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui.

- Le juge doit fournir au ressortissant étranger ou au résident permanent un résumé des renseignements qui ne peuvent être divulgués, de sorte que ce dernier soit raisonnablement informé des circonstances ayant donné lieu au certificat de sécurité.
- Si le juge est d'avis que l'information ou les éléments de preuve sont pertinents mais que leur divulgation nuirait à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui, ces renseignements ne pourront être mentionnés dans le résumé fourni au ressortissant étranger ou au résident permanent, mais le juge pourra toujours en tenir compte lorsqu'il examinera le certificat de sécurité.

EXPÉRIENCE CANADIENNE

Dans deux cas, des approches novatrices ont été adoptées à l'égard des questions complexes qui peuvent survenir dans le contexte de la sécurité nationale lorsque, en raison du caractère délicat des renseignements concernés, des mesures spéciales doivent être prises pour limiter l'ampleur de la divulgation possible et, parfois, pour exclure des particuliers et leurs avocats de certaines parties ou de la totalité d'une audience.

Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) a un rôle double en ce qui concerne le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). En effet, il analyse les activités menées par ce dernier, instruit les plaintes concernant le Service et traite les refus d'accorder des cotes de sécurité. C'est le processus d'instruction des plaintes qui intéresse tout particulièrement le Sous-comité.

Pendant quelques années, le CSARS disposait d'une liste d'avocats de l'extérieur ayant une habilitation de sécurité, auxquels il pouvait recourir pour obtenir avis et aide lors de l'instruction de plaintes. Ces avocats avaient un certain nombre de fonctions, dont celle de participer, avec d'autres, aux conférences préparatoires aux auditions afin d'établir les règles de base et de tenter de cerner les points de discorde.

Les audiences étaient tenues en partie à huis clos. Les avocats du CSARS devaient aider le Comité de surveillance à mener ces audiences et, en l'absence du plaignant et de son avocat, contre-interroger les témoins du SCRS. Dans cette fonction du contre-interrogatoire, les avocats du CSARS communiquaient avec les avocats du plaignant pour s'assurer que l'on donne suite aux questions qu'ils souhaitaient poser. Les avocats des plaignants étaient défavorisés à cet égard, car ils n'avaient pas accès aux renseignements et aux éléments de preuve présentés à huis clos. Les avocats du CSARS ont assumé des fonctions analogues durant la période où le CSARS s'est occupé de certificats de sécurité.

Les avocats du SCRS préparaient alors un résumé des éléments de preuve entendus lors de l'audience à huis clos puis le négociaient avec les avocats du CSARS avant de le remettre au plaignant et à ses avocats. Le processus ne donnait pas toujours satisfaction, car les renseignements divulgués étaient souvent incomplets et inutiles.

Dernièrement, le juge O'Connor, qui a présidé la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, a fait intervenir l'avocat de la Commission et un *amicus curiae*. Le premier a agi pour le compte de la Commission, évaluant et présentant les éléments de preuve et interrogeant les témoins lors d'audiences publiques et à huis clos. Durant les audiences à huis clos, il a consulté les avocats de M. Arar et d'autres intervenants dans le contexte de la préparation de son dossier. *L'amicus curiae* avait des fonctions quelque peu différentes. Lors des audiences à huis clos, il avait pour mandat de contester les demandes de confidentialité pour cause de sécurité nationale présentées par les organismes gouvernementaux et revendiquait la divulgation publique des renseignements de nature délicate. Sa fonction était de défendre la responsabilité et la transparence dans l'intérêt public.

En décembre 2006, le juge O'Connor a publié son second rapport sur l'élément de son mandat ayant trait à l'examen des politiques, intitulé *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale*. Le juge y recommandait la mise sur pied d'une Commission indépendante d'examen des plaintes contre la GRC et des activités en matière de sécurité nationale (CIE). Il a en particulier proposé, à sa recommandation 5h), que la CIE ait tout pouvoir pour nommer des avocats indépendants de la GRC et du gouvernement possédant l'habilitation de sécurité nécessaire qui pourront au besoin contester l'impératif de confidentialité de certaines informations, ainsi que le contenu même de l'information qui ne peut être divulguée au plaignant ou au public. En outre, comme on l'a vu au chapitre précédent, la Cour suprême du Canada a récemment statué que la procédure entourant les certificats de sécurité doit être assortie de mesures de sauvegarde additionnelles pour en assurer la constitutionnalité et a proposé le recours à des avocats spéciaux.

De façon globale, le juge O'Connor a estimé que les fonctions de l'avocat indépendant étaient doubles. Tout d'abord, cette personne vérifie le besoin de confidentialité des renseignements et la nécessité du huis clos pour certains éléments de preuve ou pour leur totalité. Ensuite, elle vérifie les éléments de preuve eux-mêmes du point de vue des parties exclues de l'audience tenue à huis clos. Le juge O'Connor admet que la solution n'est pas parfaite du point de vue de ceux qui sont exclus des audiences à huis clos. Pour lui toutefois, il s'agit d'un compromis qui permet un contre-interrogatoire et une argumentation contradictoire dans ce qui constitue actuellement des délibérations *ex parte* et à huis clos.

NOTRE PROPOSITION

Les questions traitées dans le présent chapitre sont épineuses, car elles opposent des valeurs fondamentales, mais il est possible de les régler par un mécanisme approprié.

L'un des fondements de la règle de droit et de tout régime juridique est le droit de confronter ses accusateurs ou ceux qui représentent les intérêts adverses. Cela est particulièrement important lorsqu'il s'agit de liberté, d'obligation de quitter le pays ou d'attaques irrémédiables à des activités financières ou caritatives. L'État est tenu, pour conserver et protéger des renseignements effectivement délicats liés aux relations internationales et à la sécurité et à la défense nationales, de remettre ce fondement en question.

Il n'est pas aisé de trouver le juste milieu, et les dispositions actuelles — établissement d'une liste d'entités terroristes, révocation du statut d'organismes de bienfaisance, délibérations aux termes de la *Loi de la preuve au Canada* et certificats de sécurité délivrés aux termes de la *Loi sur l'immigration* — n'y parviennent pas.

Un certain nombre de mémoires analysés par le Sous-comité suggèrent, pour corriger le déséquilibre qui survient lorsque les audiences sont tenues à huis clos et que la divulgation de renseignements est limitée, de mettre sur pied une liste d'avocats indépendants ou d'*amici curiae* chargés de contester les éléments de preuve présentés lors de séances tenues à huis clos et la divulgation limitée d'informations et d'éléments de preuve. La plupart de ces recommandations s'inscrivent dans le contexte des certificats de sécurité prévue par la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, mais peuvent s'appliquer à d'autres domaines dont il est question dans ce chapitre. Ces recommandations émanent de l'Association canadienne des libertés civiles, de la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada, du Commissaire à la protection de la vie privée, de l'Association du Barreau canadien, de B'nai Brith Canada et de la British Columbia Civil Liberties Association.

La British Columbia Civil Liberties Association, en particulier, a recommandé, dans le contexte des certificats de sécurité délivrés dans le cadre de la législation en matière d'immigration, que le gouvernement établisse une liste d'avocats ayant une cote de sécurité qui seraient chargés de revoir tous les éléments de preuve secrets, de défendre la divulgation maximale des éléments de preuve à l'intéressé et au public, de s'opposer au renvoi de la personne nommée sur le certificat et qui auraient accès à tous les renseignements pertinents, que le gouvernement s'y fie ou non.

Le Sous-comité estime que le déséquilibre entre l'État et l'individu ou l'entité peut être corrigé par la mise sur pied d'un système dans le cadre duquel des avocats indépendants ayant une cote de sécurité pourraient contester les éléments de preuve présentés à des audiences tenues à huis clos, présenter leurs propres éléments de preuve et défendre la transparence et la responsabilité lorsqu'il est difficile, voire impossible, pour les personnes touchées de se défendre pour cause de divulgation limitée de renseignements. Les observations du juge O'Connor exposées plus haut, tout comme les commentaires de la Cour suprême formulés dans la récente décision de celle-ci sur la procédure entourant la délivrance des certificats de sécurité, résument le point de vue du Sous-comité.

Le système proposé suppose que le gouvernement, en consultation avec la profession juridique et l'appareil judiciaire, établisse un groupe d'avocats indépendants. Ces personnes seraient des membres du barreau et auraient une expertise pertinente et une cote de sécurité. Elles recevraient la formation nécessaire pour assumer leurs fonctions. De plus, le groupe devrait être capable de fournir à chaque avocat indépendant les outils judiciaires, d'enquête, et autres outils nécessaires à sa tâche.

Ces avocats indépendants seraient désignés sur demande du juge président une audience ou par une partie exclue des délibérations *ex parte* et à huis clos. L'avocat indépendant désigné devra alors agir dans l'intérêt public et non comme le représentant de la partie visée par les délibérations. Le Sous-comité s'attend notamment à ce que, dans l'intérêt public, il plaide en faveur de la divulgation de l'information et vérifie la fiabilité, la pertinence et le caractère opportun de la preuve présentée, en gardant à l'esprit le caractère hautement confidentiel d'une partie des renseignements en question. Cela évitera les épineux conflits dus au fait que l'avocat indépendant a accès à des renseignements confidentiels qui pourraient ne pas pouvoir être divulgués même à un client.

RECOMMANDATION 53

Le Sous-comité recommande que le gouvernement établisse, en consultation avec la profession juridique et l'appareil judiciaire, un groupe d'avocats indépendants. Les avocats indépendants qui seraient ainsi nommés auraient une cote de sécurité et une grande connaissance des questions touchant l'inscription sur les listes d'entités terroristes en vertu du *Code criminel*, la révocation du statut d'organisme de bienfaisance et le refus d'accorder ce statut aux termes de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (Information de sécurité)*, les demandes de divulgation d'informations aux termes de la *Loi de la preuve du Canada* et la délivrance de certificats de sécurité aux termes de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Les avocats indépendants auraient pour fonctions de

vérifier la nécessité de la confidentialité et des audiences à huis clos et de vérifier les éléments de preuve qui ne sont pas divulgués à une partie.

RECOMMANDATION 54

Le Sous-comité recommande que les avocats indépendants soient nommés à la demande d'un juge président une audience ou par une partie exclue des délibérations *ex parte* et à huis clos.

RECOMMANDATION 55

Le Sous-comité recommande que le groupe d'avocats indépendants ait la capacité de fournir à ses membres les outils judiciaires, d'enquête et autres outils dont ceux-ci ont besoin pour s'acquitter efficacement des responsabilités qui leur sont confiées.

RECOMMANDATION 56

Le Sous-comité recommande que les avocats indépendants nommés reçoivent la formation dont ils ont besoin pour s'acquitter efficacement des responsabilités qui leur sont confiées.

CHAPITRE ONZE : EXAMEN ET SURVEILLANCE

CONTEXTE

Depuis le début des années 1980, le Parlement insère dans certaines des lois qu'il adopte des articles qui prévoient un examen détaillé des dispositions et de l'application de ces lois par un comité parlementaire. D'habitude, ces examens détaillés doivent débiter dans un délai de trois à cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi et se terminer un an plus tard. Les comités responsables sont désignés par le Sénat ou la Chambre des communes ou par les deux chambres. Il est arrivé à l'occasion que des comités des deux chambres effectuent simultanément les examens parlementaires exigés.

Pour mener ces examens, les comités parlementaires tiennent des audiences, se rendent dans diverses régions du Canada, pour y visiter des installations, ainsi qu'à l'étranger. Ils élaborent et présentent ensuite leurs constatations et leurs recommandations, appelant le gouvernement en place à y répondre. Les gouvernements n'ont pas toujours accepté la totalité des recommandations des comités.

Le Parlement a pour pratique de prévoir dans les lois des examens ultérieurs lorsque les sujets touchés par la loi sont controversés et complexes, que l'opinion publique est fortement divisée et qu'il y va de valeurs constitutionnelles, publiques et sociales fondamentales. En prévoyant un examen détaillé des dispositions et de l'application de la loi, le Parlement exerce l'une de ses plus importantes fonctions, à savoir revoir une question de politiques publiques de manière à établir si les intentions du Parlement sont exécutées ou exigent une correction à mi-parcours. Ceci permet également de remettre à l'ordre du jour les questions soulevées par une loi particulière et d'encourager un réexamen de toute controverse par ceux qui sont visés ou touchés par celle-ci. Pour ce faire, les comités parlementaires tiennent des audiences et étudient les mémoires présentés.

UN AUTRE EXAMEN DÉTAILLÉ

Le Sous-comité et son prédécesseur, sur le travail duquel s'appuient bon nombre des recommandations présentées ici, ont illustré au cours de leurs audiences et de leurs délibérations le processus en question.

La *Loi antiterroriste* prévoit à son article 145 un examen détaillé de ses dispositions et de son application, lequel doit débiter dans les trois années qui suivent la sanction royale, soit en décembre 2001, et se terminer une année après, délai qui peut être prolongé. Cet examen doit être mené par un comité désigné ou constitué spécialement au Sénat ou à la Chambre des communes, ou mixte. Notre prédécesseur a été établi à l'automne 2004 et a commencé son travail en décembre de cette année. Au même moment, le Sénat a constitué un comité spécial chargé de mener le même examen. Le travail de ces deux comités a été interrompu par la dissolution du Parlement en novembre 2005. Le comité sénatorial spécial a continué son travail au cours de la présente législature, et notre Sous-comité a poursuivi le travail amorcé par son prédécesseur.

Les questions traitées étaient épineuses et le débat les entourant a été caractérisé à l'occasion par des différends fondamentaux qui n'ont pas toujours été faciles à résoudre. La législation est complexe, souvent difficile à analyser et à comprendre. Le Sous-comité a pu s'appuyer sur les mémoires et les exposés qu'il a obtenus et les réponses que lui ont fournies les témoins aux questions que ses membres ont posées lors des audiences publiques. Un certain nombre de points ont fait l'objet de débats publics, dans les tribunaux et ailleurs au cours de l'examen, ce qui a permis d'alimenter les discussions entre membres du Sous-comité au fil du travail.

Parce que le Sous-comité estime que ce type d'examen est dans l'intérêt public, il juge qu'il faudrait un autre examen détaillé des dispositions et de l'application de la *Loi antiterroriste*. Il en est arrivé à cette conclusion parce que cela fait seulement cinq ans que le Parlement a adopté cette loi, ce qui est relativement peu, et que la Loi est appliquée depuis relativement peu de temps. Par ailleurs, l'activité terroriste n'a pas diminué depuis cinq ans et la forme qu'elle prend évolue constamment. Le Sous-comité estime que cet examen devrait commencer dans quatre ans et être terminé l'année suivante.

RECOMMANDATION 57

Le Sous-comité recommande que l'article 145 de la *Loi antiterroriste* soit modifié de manière à prévoir un autre examen détaillé des dispositions et de l'application de la Loi, qui devrait au plus tard commencer le 31 décembre 2010 et se terminer le 31 décembre 2011.

COMITÉ DE PARLEMENTAIRES SUR LA SÉCURITÉ NATIONALE

Le gouvernement précédent a présenté le 24 novembre 2005 le projet de loi C-81 constituant le Comité de parlementaires sur la sécurité nationale. Aucune suite n'a été donnée à ce projet de loi, en raison de la dissolution du Parlement plus tard ce même mois et de la tenue d'élections générales.

Le projet de loi proposait que l'on établisse un comité constitué de neuf parlementaires, soit au plus trois membres du Sénat et six députés. Les membres de ce comité devaient être nommés par le Cabinet à titre amovible jusqu'à la dissolution du Parlement faisant suite à leur nomination. Les membres appartenant à un parti de l'opposition ne pouvaient être nommés qu'après consultation du chef de ce parti. Ni les ministres ni les secrétaires parlementaires ne pouvaient être nommés au Comité. Les membres du Comité devaient être astreints au secret à perpétuité en vertu de la *Loi sur la protection de l'information*.

Le comité proposé avait un double mandat : examiner le cadre législatif, réglementaire et administratif en matière de sécurité nationale au Canada ainsi que les activités des ministères et des agences fédérales dans ce domaine, et revoir toute question liée à la sécurité nationale que le ministre désigné par le Cabinet comme responsable de la Loi lui aurait renvoyée.

Le Comité avait un mandat suffisamment large pour pouvoir effectuer des examens réguliers de la conformité des ministères et des agences constituant le milieu du renseignement et de la sécurité au Canada. Parmi ces institutions gouvernementales se trouvent le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), le Centre de la sécurité des télécommunications (CST), les éléments chargés de la sécurité nationale à la Gendarmerie royale du Canada (GRC), l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), des éléments du ministère des Affaires étrangères, etc. Le but de ces vérifications aurait été de s'assurer que les orientations en matière de politiques et de lois sont correctement appliquées et que les droits et libertés sont respectés dans les activités quotidiennes.

Le mandat établi dans le projet de loi aurait été suffisamment souple pour qu'il puisse y avoir vérification de l'application d'une loi particulière adoptée par le Parlement au moment de l'examen des activités des ministères et des organismes chargés de l'appliquer. Par exemple, dans le cadre de l'examen des activités portant sur la sécurité nationale de la GRC, du SCRS et de la l'ACFS, le Comité aurait vérifié que les éléments de la *Loi antiterroriste* sont effectivement appliqués. Si le mandat du Comité établi par le projet de loi C-81 ne permet pas ce type d'activité, il faut y remédier.

Dans la section qui précède, le Sous-comité a recommandé un autre examen détaillé de la Loi. Parce qu'il aura mené des vérifications de conformité régulières de l'application de la loi, comme il est proposé au paragraphe précédent, le comité, dont la création était proposée dans le projet de loi C-81, serait bien outillé pour effectuer le prochain examen détaillé. Si le mandat prévu au projet de loi C-81 ne permet pas ce type d'activité, il faudrait le remanier dans cet esprit. L'examen devrait être effectué par des parlementaires habilités à entendre des témoins, à recueillir des témoignages et à faire rapport publiquement de leurs conclusions.

La dernière législature a fait beaucoup pour élaborer les idées qui ont mené au dépôt du projet de loi C-81. Tous les partis sont d'accord pour fournir aux parlementaires et au Parlement les moyens de surveiller le milieu canadien de la sécurité et du renseignement. L'élan acquis ne devrait pas être perdu : il faut présenter au plus vite au Parlement le projet de loi C-81 ou une variante de ce projet de loi.

RECOMMANDATION 58

Le Sous-comité recommande que le projet de loi C-81 présenté lors de la 38^e législature, *Loi constituant le Comité de parlementaires sur la sécurité nationale*, ou une variante de ce projet de loi, soit présenté au Parlement dans les plus brefs délais.

RECOMMANDATION 59

Le Sous-comité recommande que le mandat du Comité de parlementaires sur la sécurité nationale proposé soit clarifié de manière que, pour mener ses activités à l'égard des ministères et des agences en matière de sécurité nationale, le Comité ait le pouvoir de mener des vérifications de conformité relatives à l'application de la *Loi antiterroriste*.

RECOMMANDATION 60

Le Sous-comité recommande que le mandat du Comité de parlementaires sur la sécurité nationale proposé soit clarifié de manière que ce dernier puisse effectuer le prochain examen de la *Loi antiterroriste* aux termes de l'article 145 de ladite Loi, qui aura été modifié, à défaut de quoi l'examen devrait être confié à un comité du Parlement.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Le Sous-comité recommande que la définition de l'expression « activité terroriste » énoncée au paragraphe 83.01(1) du *Code criminel* ne soit pas modifiée.

RECOMMANDATION 2

Le Sous-comité recommande que le *Code criminel* soit modifié de manière à faire de la glorification d'une activité terroriste dans le but de la promouvoir une infraction, en précisant que les poursuites aux termes de cette nouvelle disposition doivent être autorisées par le procureur général de la province concernée et que la poursuite doit prouver que l'accusé avait l'intention de susciter une émulation en glorifiant l'activité terroriste, et en offrant aux accusés des moyens de défense analogues à ceux qui sont prévus au paragraphe 319(3) du Code.

RECOMMANDATION 3

Le Sous-comité recommande que le paragraphe 83.18 du *Code criminel* soit modifié de manière à ce que les avocats offrant des services juridiques à des personnes accusées d'infractions de terrorisme puissent représenter convenablement leurs clients sans crainte de se voir accuser eux-mêmes d'infractions de terrorisme.

RECOMMANDATION 4

Le Sous-comité recommande que, à moins que le contexte ne dicte une autre conduite, les mots « le gouvernement du Canada ou d'une province » et « le gouvernement fédéral ou un gouvernement provincial » soient remplacés par les mots « un gouvernement au Canada » dans toutes les dispositions modifiées ou instituées par la *Loi antiterroriste*.

RECOMMANDATION 5

Le Sous-comité recommande que les mots « une personne » soient remplacés par les mots « une entité » et les mots « la personne » par les mots « l'entité » à la division *b)(i)(B)* de la définition d'activité terroriste figurant à l'article 83.01 du *Code criminel*.

RECOMMANDATION 6

Le Sous-comité recommande que les termes « acte criminel visé par la présente loi ou par une autre loi fédérale et dont l'élément matériel – acte ou omission – constitue également » soient supprimés de l'alinéa *c)* de la définition d'« infraction de terrorisme » à l'article 2 du *Code criminel*.

RECOMMANDATION 7

Le Sous-comité recommande que les mots « infraction visée par la présente loi, passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans ou plus, ou par l'article 130 de cette loi – constituant un acte criminel visé au *Code criminel* ou par une autre loi fédérale – et dont l'élément matériel – acte ou omission – constitue également » soient supprimés de l'alinéa *c)* de la définition d'« infraction de terrorisme » figurant au paragraphe 2(1) de la *Loi sur la défense nationale*.

RECOMMANDATION 8

Le Sous-comité recommande que les mots « de commettre une infraction de terrorisme ou un acte à l'étranger qui, s'il était commis au Canada, constituerait une telle infraction » figurant à l'alinéa 83.18(3)*c)* du *Code criminel* soient supprimés et remplacés par les mots « de se livrer à une activité terroriste » et que les mots « commettre une infraction de terrorisme ou un acte à l'étranger qui, s'il était commis au Canada, constituerait une telle infraction » figurant à l'alinéa 83.18(3)*e)* du *Code* soient supprimés et remplacés par les mots « se livrer à une activité terroriste ».

RECOMMANDATION 9

Le Sous-comité recommande que les mots « ou de faciliter une telle activité » soient insérés après les mots « ou en association avec lui » au paragraphe 83.21(1) du *Code criminel* et après les mots « de se livrer à une activité terroriste » au paragraphe 83.22(1) du *Code criminel*.

RECOMMANDATION 10

Le Sous-comité recommande que, aux paragraphes 83.21(1) et 83.22(1) de la version anglaise du *Code criminel*, les mots « Every person » soient remplacés par les mots « Every one ».

RECOMMANDATION 11

Le Sous-comité recommande que les mots « une personne » soient remplacés par les mots « une entité » aux paragraphes 83.21(1) et 83.22(1) du *Code criminel* et que les mots « la personne » soient remplacés par les mots « l'entité » aux alinéas 83.21(2)c) et d) et 83.22(2)c) et d) du Code.

RECOMMANDATION 12

Le Sous-comité recommande que l'article 83.23 du *Code criminel* soit remplacé par ce qui suit :

« Est coupable d'un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de dix ans quiconque recèle ou cache sciemment une personne dont il sait elle s'est livrée à une activité terroriste ou une personne dont il sait est susceptible de le faire et qu'il recèle ou cache afin de lui permettre de se livrer à une activité terroriste ou de la faciliter ».

RECOMMANDATION 13

Le Sous-comité recommande que le *Code criminel* soit modifié de manière que quiconque participe sciemment à une activité terroriste soit coupable d'un acte criminel passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à la réclusion à perpétuité.

RECOMMANDATION 14

Le Sous-comité recommande que les mots « s’ajoutant à toute peine imposée à l’égard de l’acte criminel originel » soient ajoutés à l’article 83.2 du *Code criminel* entre les mots « perpétuité » et « quiconque ».

RECOMMANDATION 15

Le Sous-comité recommande que l’article 83.25 du *Code criminel* soit modifié de manière que le procureur général du Canada soit tenu de déposer une requête pour amorcer un procès dans une circonscription territoriale autre que celle qui serait normalement choisie, ou pour le poursuivre dans une autre circonscription territoriale quand il a été amorcé ailleurs au Canada. La modification doit énoncer les motifs acceptables d’avoir choisi un autre lieu et les facteurs dont le tribunal doit tenir compte.

RECOMMANDATION 16

Le Sous-comité recommande que l’article 83.1 du *Code criminel* soit modifié de manière à exempter de son application les conseillers juridiques et cabinets d’avocats quand ils fournissent des services juridiques et n’agissent pas comme intermédiaires financiers.

RECOMMANDATION 17

Le Sous-comité recommande que l’article 83.08 du *Code criminel* soit modifié pour y prévoir une défense basée sur la diligence raisonnable.

RECOMMANDATION 18

Le Sous-comité recommande que les mots « délibérément et » soient supprimés de l’article 83.02 du *Code criminel*.

RECOMMANDATION 19

Le Sous-comité recommande que les termes « sans justification ou excuse légitime » soient ajoutés après les mots « directement ou non » à l'article 83.03 et après le mot « quiconque » à l'article 83.04 du *Code criminel*.

RECOMMANDATION 20

Le Sous-comité recommande que l'article 83.03 du *Code criminel* soit modifié par la substitution du mot « entité » aux mots « autre personne » au début de la disposition et au mot « personne » à l'alinéa a).

RECOMMANDATION 21

Le Sous-comité recommande que les mots « satisfy themself » soient remplacés par les mots « be satisfied » dans la version anglaise du paragraphe 83.08(2) du *Code criminel*.

RECOMMANDATION 22

Le Sous-comité recommande que le mot « ou » soit substitué au mot « et » qui précède les mots « au commissaire » au paragraphe 83.1(1) du *Code criminel*, et que le paragraphe 83.12(2) soit abrogé.

RECOMMANDATION 23

Le Sous-comité recommande qu'on envisage d'intégrer davantage, des points de vue de l'administration ministérielle, des critères à appliquer pour l'inscription d'entités et des conséquences juridiques de l'inscription, les régimes de listes d'entités terroristes établis en vertu du *Code criminel*, 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*.

RECOMMANDATION 24

Le Sous-comité recommande que l'article 83.05 du *Code criminel* soit modifié de manière que, lorsqu'une entité inscrite désire faire réviser une décision initiale visant son inscription, elle ne soit pas obligée de présenter une demande au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile en vertu du paragraphe (2), mais qu'elle puisse s'adresser directement à un juge en vertu du paragraphe (5).

RECOMMANDATION 25

Le Sous-comité recommande que l'article 83.05 du *Code criminel* soit modifié de manière que, lorsqu'une entité inscrite demande à être radiée de liste conformément aux paragraphes 83.05(2) ou (8), le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile fasse une recommandation dans un délai de 60 jours, à défaut de quoi il sera réputé avoir décidé de recommander que l'entité soit rayée de la liste. En outre, toute recommandation réelle ou présumée de la part du ministre devra être communiquée au gouverneur en conseil, lequel rendra une décision finale dans un délai de 120 jours suivant la demande de l'entité, à défaut de quoi l'entité sera réputée avoir été rayée de la liste.

RECOMMANDATION 26

Le Sous-comité recommande que l'article 83.05 du *Code criminel* soit modifié de manière à préciser que, après chaque examen effectué tous les deux ans en vertu du paragraphe (9), il appartient au gouverneur en conseil de décider en bout de ligne si l'entité devrait rester ou non sur la liste des entités inscrites. En outre, la décision sera rendue dans un délai de 120 jours suivant le début de l'examen, à défaut de quoi l'entité sera réputée avoir été rayée de la liste.

RECOMMANDATION 27

Le Sous-comité recommande que la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* soit modifiée de manière que le juge de la Cour fédérale auquel un certificat est renvoyé ne considère pas celui-ci comme raisonnable lorsque le demandeur ou l'organisme de

bienfaisance enregistré a démontré qu'il a exercé une diligence raisonnable afin d'éviter un usage abusif de ses ressources en vertu du paragraphe 4(1).

RECOMMANDATION 28

Le Sous-comité recommande que l'Agence du revenu du Canada, en consultation avec le secteur bénévole, élabore et mette en application des directives sur les pratiques exemplaires en consultation avec le secteur des organismes de bienfaisance, afin d'aider les demandeurs du statut d'organisme de bienfaisance et les organismes de charité enregistrés à mener à bien avec une diligence raisonnable leur évaluation des bénéficiaires.

RECOMMANDATION 29

Le Sous-comité recommande que le paragraphe 8(2) de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* soit modifié de manière à autoriser un appel auprès de la Cour d'appel fédérale d'une décision d'un juge de la Cour fédérale portant qu'un certificat qui lui a été renvoyé est raisonnable.

RECOMMANDATION 30

Le Sous-comité recommande d'ajouter les mots « le demandeur ou l'organisme de bienfaisance savait ou aurait dû savoir que » après le mot « que » aux alinéas 4(1)*b*) et *c*) de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*.

RECOMMANDATION 31

Le Sous-comité recommande que les mots « des activités terroristes » soient remplacés par les mots « une activité terroriste » et que les mots « des activités de soutien à celles-ci » soient remplacés par les mots « une activité de soutien à celle-ci » à l'alinéa 4(1)*b*) de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*, et que les mots « des activités visées à l'alinéa *b*) » soient remplacés par les mots « une activité visée à l'alinéa *b*) » à l'alinéa 4(1)*c*) de la même loi.

RECOMMANDATION 32

Le Sous-comité recommande que les mots « à ce moment, et se livre encore » soient supprimés de l’alinéa 4(1)b) de la *Loi sur l’enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*.

RECOMMANDATION 33

Le Sous-comité recommande que les paragraphes 5(3) et (4) de la *Loi sur l’enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* soient abrogés et que la Loi soit modifiée de manière que, à compter du moment où un demandeur ou un organisme de bienfaisance enregistré fait l’objet d’une enquête parce qu’il est présumé avoir mis des ressources à la disposition d’une entité terroriste, son identité ne soit ni publiée ni diffusée, et que tous les documents déposés auprès de la Cour fédérale en ce qui concerne l’examen judiciaire soient considérés comme confidentiels, jusqu’à ce que le certificat soit jugé raisonnable et publié en vertu de l’article 8.

RECOMMANDATION 34

Le Sous-comité recommande que l’article 11 de la *Loi sur l’enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* soit modifié de manière qu’il soit clair qu’un demandeur ou un organisme de bienfaisance enregistré peut demander la révision d’une décision prise en vertu de l’alinéa 10(5)b), même s’il a déjà demandé la révision d’une décision prise en vertu de l’alinéa 10(5)a).

RECOMMANDATION 35

Le Sous-comité recommande que le paragraphe 38.13(9) de la *Loi sur la preuve au Canada* soit modifié de manière qu’un certificat expire 10 ans après sa délivrance.

RECOMMANDATION 36

Le Sous-comité recommande que le paragraphe 38.131(11) de la *Loi sur la preuve au Canada* soit abrogé et qu’on établisse un droit de demander à la Cour suprême du Canada l’autorisation d’en appeler de la décision d’un juge de la Cour d’appel fédérale,

qui a procédé à l'examen judiciaire d'un certificat délivré par le procureur général du Canada. L'appel en question devrait être étudié par un banc réduit de trois juges de la Cour suprême.

RECOMMANDATION 37

Le Sous-comité recommande que la *Loi sur la preuve au Canada* soit modifiée de manière à exiger que le procureur général du Canada dépose au Parlement un rapport annuel faisant état de l'utilisation des certificats prévus à l'article 38.13 et des fiats prévus à l'article 38.15.

RECOMMANDATION 38

Le Sous-comité recommande que l'article 38.04 de la *Loi sur la preuve au Canada* soit modifié de manière à exiger que le procureur général du Canada, en ce qui concerne les renseignements à l'égard desquels une partie à une instance a donné un avis conformément à l'un ou l'autre des paragraphes 38.01(1) à (4), soit tenu de présenter à la Cour fédérale une demande d'ordonnance relativement à la divulgation des renseignements, et ce dans tous les cas où, sauf par suite d'un accord conclu avec la partie, le procureur général n'autorise pas leur divulgation complète et sans conditions.

RECOMMANDATION 39

Le Sous-comité recommande que le gouvernement élabore des directives écrites et mette en œuvre des mécanismes d'examen appropriés afin d'aider les entités désignées à s'acquitter de leur obligation d'empêcher la divulgation de renseignements sensibles ou potentiellement préjudiciables et d'aviser le procureur général du Canada en vertu du paragraphe 38.02(1.1) de la *Loi sur la preuve au Canada*.

RECOMMANDATION 40

Le Sous-comité recommande que, dans la *Loi sur la preuve au Canada*, les mots « peut rendre » aux paragraphes 37(4.1) et 38.06(1) soient remplacés par le mot « rend » et que, aux paragraphes 37(5) et 38.06(2), le mot « peut » soit remplacé par le mot « autorise » et le mot « autoriser, » soit remplacé par le mot « et ».

RECOMMANDATION 41

Le Sous-comité recommande que le paragraphe 37(7) de la *Loi sur la preuve au Canada* soit remplacé par ce qui suit :

« L'ordonnance de divulgation prend effet

***a)* après l'expiration du délai prévu ou accordé pour en appeler;**

***b)* en cas d'appel, après sa confirmation et l'expiration du délai prévu ou accordé pour en appeler du jugement, et l'épuisement des recours en appel. »**

RECOMMANDATION 42

Le Sous-comité recommande que la *Loi sur la preuve au Canada* soit modifiée de manière qu'une ordonnance de divulgation rendue en vertu des paragraphes 38.06(1) ou (2) prenne effet *a)* après l'expiration du délai prévu ou accordé pour en appeler, ou, *b)* en cas d'appel, après sa confirmation et l'expiration du délai prévu ou accordé pour en appeler du jugement, et l'épuisement des recours en appel.

RECOMMANDATION 43

Le Sous-comité recommande que l'article 37.21 de la *Loi sur la preuve au Canada*, abrogé en 2004, soit réadopté.

RECOMMANDATION 44

Le Sous-comité recommande que soit modifié le paragraphe 273.65(8) de la *Loi sur la défense nationale* de manière que le commissaire responsable du Centre de la sécurité des télécommunications soit tenu d'examiner les activités d'interception de communications privées découlant d'une autorisation ministérielle, sous l'angle du respect des exigences de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, de même que de l'autorisation elle-même (ce qui a déjà été exigé).

RECOMMANDATION 45

Le Sous-comité recommande que soit modifié l'article 273.66 de la *Loi sur la défense nationale* de manière que le Centre de la sécurité des télécommunications ne puisse entreprendre que les activités qui sont compatibles avec la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, de même qu'avec les restrictions à l'exercice de son mandat déjà établies dans cet article.

RECOMMANDATION 46

Le Sous-comité recommande que le libellé « Le gouverneur en conseil peut nommer, à titre inamovible pour une période maximale de cinq ans, un juge à la retraite surnuméraire d'une juridiction supérieure qu'il charge de remplir les fonctions de commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications » soit remplacé par le libellé suivant : « Le gouverneur en conseil peut nommer, à titre inamovible pour une période maximale de cinq ans, un commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, qui sera un juge surnuméraire ou un juge à la retraite d'une juridiction supérieure », au paragraphe 273.63(1) de la *Loi sur la défense nationale*.

RECOMMANDATION 47

Le Sous-comité recommande que l'expression « partout au monde » soit ajoutée après « Canadiens » à l'alinéa 273.64(2)*a*) de la *Loi sur la défense nationale*.

RECOMMANDATION 48

Le Sous-comité recommande que soit supprimé, dans la *Loi sur la protection de l'information*, l'en-tête « Infractions » annonçant l'article 3.

RECOMMANDATION 49

Le Sous-comité recommande que l'article 3 de la *Loi sur la protection de l'information* soit modifié, par l'utilisation du terme « comprendre » par exemple, de sorte qu'il soit bien clair que la liste des comportements nuisibles pour la sécurité ou les intérêts de l'État n'est pas exhaustive.

RECOMMANDATION 50

Le Sous-comité recommande que le paragraphe 21(1) de la *Loi sur la protection de l'information* soit remplacé par le libellé suivant :

« Commet une infraction quiconque recèle ou cache sciemment une personne qu'il sait a commis une infraction à la présente loi ou une personne qu'il sait est susceptible de le faire et qu'il recèle ou cache afin de lui permettre de commettre une telle infraction ou d'en faciliter la perpétration. »

RECOMMANDATION 51

Le Sous-comité recommande que l'alinéa 78j) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* soit modifié par adjonction de l'expression « digne de foi et » avant le mot « utile ».

RECOMMANDATION 52

Le Sous-comité recommande que les articles 79, 81 et 112, entre autres, de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* soient modifiés de manière que l'on ne puisse demander au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration une protection qu'après que le juge de la Cour fédérale aura décidé que le certificat de sécurité est raisonnable.

RECOMMANDATION 53

Le Sous-comité recommande que le gouvernement établisse, en consultation avec la profession juridique et l'appareil judiciaire, un groupe d'avocats indépendants. Les avocats indépendants qui seraient ainsi nommés auraient une cote de sécurité et une grande connaissance des questions touchant l'inscription sur les listes d'entités terroristes en vertu du *Code criminel*, la révocation du statut d'organisme de bienfaisance et le refus d'accorder ce statut aux termes de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (Information de sécurité)*, les demandes de divulgation d'informations aux termes de la *Loi de la preuve du Canada* et la délivrance de certificats de sécurité aux termes de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Les avocats indépendants auraient pour fonctions de

vérifier la nécessité de la confidentialité et des audiences à huis clos et de vérifier les éléments de preuve qui ne sont pas divulgués à une partie.

RECOMMANDATION 54

Le Sous-comité recommande que les avocats indépendants soient nommés à la demande d'un juge présidant une audience ou par une partie exclue des délibérations *ex parte* et à huis clos.

RECOMMANDATION 55

Le Sous-comité recommande que le groupe d'avocats indépendants ait la capacité de fournir à ses membres les outils judiciaires, d'enquête et autres outils dont ceux-ci ont besoin pour s'acquitter efficacement des responsabilités qui leur sont confiées.

RECOMMANDATION 56

Le Sous-comité recommande que les avocats indépendants nommés reçoivent la formation dont ils ont besoin pour s'acquitter efficacement des responsabilités qui leur sont confiées.

RECOMMANDATION 57

Le Sous-comité recommande que l'article 145 de la *Loi antiterroriste* soit modifié de manière à prévoir un autre examen détaillé des dispositions et de l'application de la Loi, qui devrait au plus tard commencer le 31 décembre 2010 et se terminer le 31 décembre 2011.

RECOMMANDATION 58

Le Sous-comité recommande que le projet de loi C-81 présenté lors de la 38^e législature, *Loi constituant le Comité de parlementaires sur la sécurité nationale*, ou une variante de ce projet de loi, soit présenté au Parlement dans les plus brefs délais.

RECOMMANDATION 59

Le Sous-comité recommande que le mandat du Comité de parlementaires sur la sécurité nationale proposé soit clarifié de manière que, pour mener ses activités à l'égard des ministères et des agences en matière de sécurité nationale, le Comité ait le pouvoir de mener des vérifications de conformité relatives à l'application de la *Loi antiterroriste*.

RECOMMANDATION 60

Le Sous-comité recommande que le mandat du Comité de parlementaires sur la sécurité nationale proposé soit clarifié de manière que ce dernier puisse effectuer le prochain examen de la *Loi antiterroriste* aux termes de l'article 145 de ladite Loi, qui aura été modifié, à défaut de quoi l'examen devrait être confié à un comité du Parlement.

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
Trente-huitième législature, 1re session		
Ministère de la Justice	03/22/2005	7
Gérard Normand Avocat général et directeur, Groupe de la sécurité nationale		
Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile		
Paul Kennedy Sous-ministre adjoint principal, Secteur de gestion des mesures d'urgence et sécurité nationale		
Anne McLellan Ministre		
Bill Pentney Sous-procureur général adjoint		
Ministère de la Justice	03/23/2005	8
Douglas Breithaupt Avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal		
Stanley Cohen Avocat général principal, Section des droits de la personne		
Irwin Cotler Ministre		
Gérard Normand Avocat général et directeur, Groupe de la sécurité nationale		
Daniel Therrien Avocat général principal, Bureau du sous-procureur général adjoint		
Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada	04/13/2005	9
Josée Desjardins Avocate-conseil		
Horst Intscher Directeur		
Sandra Wing Sous-directrice, Gestion des relations externes		
Agence des services frontaliers du Canada	04/20/2005	10
Caroline Melis Directrice générale, Direction des renseignements		

Organisations et individus	Date	Réunion
<p>Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration</p> <p>Daniel Jean Sous-ministre adjoint, Développement des politiques et des programmes</p>	04/20/2005	10
<p>Ministère de la Justice</p> <p>Daniel Therrien Avocat général principal, Bureau du sous-procureur général adjoint</p>		
<p>Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile</p> <p>Paul Kennedy Sous-ministre adjoint principal, Secteur de gestion des mesures d'urgence et sécurité nationale</p>		
<p>Service canadien du renseignement de sécurité</p> <p>Robert Batt Avocat</p>		
<p>Bureau du surintendant des institutions financières Canada</p> <p>Julie Dickson Surintendant auxiliaire, Secteur de la réglementation</p> <p>Brian Long Directeur, Division de la conformité</p> <p>Alain Prévost Avocat général, Division des services juridiques</p>	05/04/2005	11
<p>Centre de la sécurité des télécommunications</p> <p>David Akman Directeur et avocat général, Services juridiques</p> <p>Keith Coulter Chef</p> <p>Barbara Gibbons Chef adjoint, Services centraux</p> <p>John Ossowski Directeur général, Politiques et Communications</p>		
<p>Agence des douanes et du revenu du Canada</p> <p>Michel Dorais Commissaire</p> <p>Maurice Klein Conseiller principal, Antiterrorisme, Direction des organismes de bienfaisance, Direction générale de la politique et de la planification</p> <p>Elizabeth Tromp Directrice générale, Direction des organismes de bienfaisance, Direction générale de la politique et de la planification</p>	05/18/2005	12

Organisations et individus	Date	Réunion
Gendarmerie royale du Canada	06/01/2005	13
Mark Scrivens Avocat-conseil		
Giuliano Zaccardelli Commissaire		
Commissariat à la protection de la vie privée du Canada	06/01/2005	14
Raymond D'Aoust Commissaire adjoint à la protection de la vie privée		
Patricia Kosseim Avocate générale		
Jennifer Stoddart Commissaire à la protection de la vie privée		
Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité	06/08/2005	15
Timothy Farr Directeur exécutif associé		
Sharon Hamilton Recherchiste senior		
Marian McGrath Avocat-conseil		
Commissariat à l'information du Canada		
Daniel Brunet Avocat général		
J. Alan Leadbeater Sous-commissaire à l'information		
Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie Royale du Canada		
Shirley Heafey Présidente		
Steven Mc Donell Avocat général principal		
Bureau du Commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications	06/15/2005	17
Antonio Lamer Commissaire		
Joanne Weeks Directrice exécutive		

Organisations et individus	Date	Réunion
Commission canadienne des droits de la personne Ian Fine Directeur, Politiques Mary Gusella Présidente Robert W. Ward Secrétaire général	06/15/2005	17
B'nai Brith Canada David Matas Avocat juridique principal	09/20/2005	19
Canadian Council on American-Islamic Relations Riad Saloojee Directeur général		
Canadian Muslim Lawyers Association Ziyaad Mia		
Congrès islamique canadien Faisal Joseph Conseiller juridique		
Congrès juif canadien Mark Freiman Conseiller honoraire, Région de l'Ontario		
Conseil musulman de Montréal Salam Elmenyaw Président		
Fédération canado-arabe Omar Alghabra Président		
À titre personnel Craig Forcese Professeur de droit, Université d'Ottawa	09/20/2005	20
Association canadienne des journaux David Gollob Vice-président, Affaires publiques		
Association canadienne des libertés civiles A. Borovoy Avocat		
Association canadienne pour l'étude de la sécurité et du renseignement Tony Campbell Directeur général par intérim		

Organisations et individus	Date	Réunion
Imagine Canada Peter Broder Conseiller général et directeur, Affaires réglementaires	09/20/2005	20
Vision mondiale Canada Kathy Vandergrift Directrice des politiques		
À titre personnel Paul Copeland	09/21/2005	21
Amnistie internationale Canada Alex Neve Secrétaire général, Section anglophone		
Campagne pour mettre fin aux procès secrets au Canada Matthew Behrens		
Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles Warren Allmand Membre du comité directeur		
Comité Justice pour Mohamed Harkat Christian Legeais Directeur de campagne		
Conseil canadien pour les réfugiés Janet Dench Directrice générale		
Association canadienne des professeures et professeurs d'université James Turk Directeur général Maureen Webb Conseiller juridique	09/21/2005	22
Association du Barreau canadien Greg DelBigio Vice-président, Section nationale du droit pénal Tamra Thomson Directrice, Législation et réforme du droit		
Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada Katherine Corrick Directrice, Politique et affaires légales		

George Hunter
Vice-président

Organisations et individus	Date	Réunion
La ligue des droits et libertés	09/21/2005	22
Denis Barrette Conseiller juridique		
Université de Calgary	10/05/2005	24
Gavin Cameron Professeur, Faculté des sciences politiques		
American Center for Democracy	10/26/2005	25
Rachel Ehrenfeld Directrice		
B.C. Civil Liberties Association		
Jason Gratl Président		
Institut Mackenzie		
John Thompson Président		
À titre personnel	11/01/2005	26
Lord Carlile of Berriew		
Clive Walker Professeur, Université de Leeds, Faculté de droit		
À titre personnel	11/02/2005	27
Boaz Ganor Directeur général, International Policy Institute for Counter- terrorism		
Martin Rudner Directeur, Canadian Centre of Intelligence and Security Studies		
Association canadienne des chefs de police		
Vince Bevan Vice-président et Chef, service de police d'Ottawa		
Bill Blair Chef, Service de police de Toronto		
Vincent Westwick Coprésident, Comité de modifications des lois		
À titre personnel	11/16/2005	28
Maureen Basnicki		

Organisations et individus	Date	Réunion
<p data-bbox="180 405 922 436">Association des familles des victimes d'Air India 182</p> <p data-bbox="180 457 310 516">Bal Gupta Président</p> <p data-bbox="180 533 480 592">Nicola Kelly Représentante nationale</p> <p data-bbox="180 609 505 640">Ministère de la Justice</p> <p data-bbox="180 657 938 716">Douglas Breithaupt Avocat conseil, Section de la politique en matière de droit pénal</p> <p data-bbox="180 732 883 791">Stanley Cohen Avocat général principal, Section des droits de la personne</p> <p data-bbox="180 808 326 867">Irwin Cotler Ministre</p> <p data-bbox="180 884 909 945">Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile</p> <p data-bbox="180 961 367 1020">Anne McLellan Ministre</p>	11/16/2005	28

Organisations et individus**Date****Réunion****Trente-neuvième législature, 1re session****Ministère de la Justice**

21/06//2006

2

Douglas Breithaupt
Avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal

Bill Pentney
Sous-ministre adjoint principal, Secteur des politiques

Vic Toews
Ministre

Ministère de la sécurité publique et de la Protection civile

Stockwell Day
Ministre

William J.S. Elliott
Sous-ministre délégué

ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES

Organisations et individus

Trente-huitième législature, 1re session

American Center for Democracy
Amnistie internationale Canada
Association canadienne des journaux
Association canadienne des libertés civiles
Association canadienne des professeures et professeurs d'université
Association des familles des victimes d'Air India 182
Association du Barreau canadien
B.C. Civil Liberties Association
Barreau du Québec
Basnicki, Maureen
BC Freedom of Information and Privacy Association
B'nai Brith Canada
Campagne pour mettre fin aux procès secrets au Canada
Canadian Council on American-Islamic Relations
Canadian Muslim Lawyers Association
Carter and Associates Professional Corporation
Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada
Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles
Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
Comité Justice pour Mohamed Harkat
Commissaire à l'information et à la vie privée de l'Ontario

Organisations et individus

Commissariat à la protection de la vie privée du Canada

Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie Royale du Canada

Confédération des syndicats canadiens

Congrès juif canadien

Conseil canadien pour les réfugiés

Copeland, Paul D.

Fédération canado-arabe

Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada

Forcese, Craig

Ganor, Boaz

Garant, Patrice

Grefe de la Cour fédérale du Canada

Imagine Canada

Institut Mackenzie

KAIROS

Keeble, Edna

La ligue des droits et libertés

MacDonald, Alex

Ministère de la Justice

Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile

Service canadien du renseignement de sécurité

Société religieuse des amis (Quakers), Toronto, Ontario

Vision mondiale Canada

Organisations et individus

Trente-neuvième législature, 1re session

Alli, Wasim

Commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications

Finkelstein, Michael J.

Ministère de la Justice

Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du *Règlement*, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents ([séance n° 34](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Garry Breitkreuz, député

OPINION DISSIDENTE SUR LA LOI ANTITERRORISTE

Introduction

La *Loi antiterroriste* (LAT) est la principale mesure législative qui a été votée au Canada après les terribles attentats qui ont détruit le World Trade Center le 11 septembre 2001 causant la mort de 2973 personnes et faisant des milliers de blessés.

Lorsque survient un événement de cette envergure, tous ceux qui sont en autorité ressentent le besoin d'agir afin de montrer qu'ils font quelque chose pour empêcher que de telles tragédies ne se répètent. Pour éviter, aussi, que d'autres tragédies de moindre importance mais du même ordre, ne viennent prolonger le sentiment d'insécurité qui parcourt l'ensemble de la collectivité.

Alors le législateur se croit obligé de changer les lois.

Il le fait rapidement pour bien montrer qu'il répond à l'urgence que commande la nouvelle situation. Dans ce cas-ci, sa hâte fut à la mesure de l'épouvantable tragédie qui l'avait suscitée. En trois mois, le Parlement a passé à travers toutes les étapes nécessaires pour adopter un texte de 170 pages.

La lecture de ce texte est particulièrement ardue. En fait, à moins d'avoir une solide formation universitaire en droit et une grande expérience de la législation fédérale, il est à peu près impossible d'en saisir toute la portée. Même avec cette formation et cette expérience, il faut des heures et même des jours d'effort pour commencer à en comprendre tous les aspects.

Cet ésothérisme a des conséquences non négligeables sur le débat public qui devrait se tenir à propos d'une loi aussi importante. Comme peu de gens ont à la fois la formation et le temps pour comprendre suffisamment la loi pour pouvoir porter sur elle un jugement éclairé, la discussion publique devient une question de confiance.

Ou l'on fait confiance aux ministres qui prétendent que malgré cet empressement, on a atteint le juste équilibre entre les nécessités de la lutte au terrorisme et le respect des libertés fondamentales et à la police qui nous assure que, de toute façon, elle n'abusera pas des nouveaux pouvoirs qu'on lui donne. Ou l'on fait confiance aux organismes de défense de ces libertés et aux universitaires qui consacrent leur vie à l'étude des conditions juridiques nécessaires au respect de ces droits.

Le verdict de ces derniers est pour le moins troublant.

Sauf quelques dispositions nécessaires pour que le Canada respecte les engagements internationaux qu'il a pris, la loi est inutile et dangereuse.

La loi et son adoption précipitée ont peut-être atteint leur but : rassurer le public sur la volonté de leurs dirigeants de faire face aux menaces que représentent les nouvelles organisations terroristes qui nous confrontent. Mais c'est au prix de sérieuses entorses à plusieurs des droits fondamentaux qui constituent l'essence même de nos sociétés démocratiques.

En ce sens, cela constitue une victoire partielle des forces terroristes qui menacent aujourd'hui les sociétés de droit et de liberté.

Ces droits et ces libertés ont été acquis au cours des derniers siècles et nous avons pris l'habitude de les considérer comme le produit de notre sagesse accumulée.

Nous venons d'en perdre une partie.

Quelques remarques préliminaires s'imposent d'abord.

Nous avons déjà dit dans notre rapport intérimaire :

La lutte au terrorisme ne se fait pas par des lois mais par le travail des services de renseignements combiné aux actions policières appropriées.

Il n'y a pas d'actes de terrorisme qui ne constituent pas déjà des infractions criminelles qui entraînent l'imposition des peines les plus sévères que prévoit le Code criminel. C'est évidemment le cas pour les meurtres planifiés et exécutés de sang-froid mais aussi pour la destruction d'infrastructures importantes.

De plus, lorsque les juges doivent exercer leur discrétion dans l'imposition des sentences, ils considéreront nécessairement la motivation des terroristes comme un facteur aggravant. Ils concluront que les chances de réhabilitation sont minces, que les chances de récidive sont grandes, que les facteurs de dissuasion et de dénonciation doivent militer en faveur d'une plus grande sévérité. C'est ce qu'ils ont toujours fait dans le passé et il n'y a aucune raison de croire qu'ils ne jugeront pas de la même façon dans l'avenir.

Il faut être également conscient qu'en matière de terrorisme, la dissuasion a ses limites. D'abord, elle est illusoire pour dissuader un candidat à un attentat suicide. De plus, pour tous ceux qui décident de se joindre à des groupes terroristes, ils croient généralement s'inscrire dans un mouvement historique dont ils espèrent le triomphe dans un avenir rapproché et qui devrait les conduire à être libérés comme des héros.

Ce n'est donc pas dans de nouvelles lois qu'il faut chercher les outils qui nous permettront de lutter efficacement contre le terrorisme.

Il est vrai cependant que les lois peuvent être modifiées s'il appert que la police ne dispose pas des moyens juridiques essentiels pour faire face à la nouvelle menace terroriste.

Il faut alors s'assurer que la mesure proposée ne brise pas indûment le juste équilibre qui doit exister entre le respect des valeurs d'équité, de justice et de respect des droits de la personne qui sont la caractéristique de

*nos sociétés, tout en assurant une meilleure protection des Canadiens et des Canadiennes ainsi que de la collectivité mondiale dans son ensemble.*¹

L'Association du Barreau canadien avait déjà, dans le mémoire qu'elle a déposé lors de l'adoption du projet de la loi antiterroriste, rappelé que « le gouvernement canadien dispose déjà de nombreux outils légaux pour réprimer les infractions terroristes » et que « ...le Code criminel renferme un solide arsenal de dispositions destinées à lutter contre les organisations terroristes. »²

Il en donnait la liste suivante qui fut reprise par la Ligue des droits et libertés devant nous :

- L'article 2 : les définitions relatives aux gangs, actes de gangstérisme et biens « infractionnels » (fruits d'infractions);
- L'article 7 : les nombreuses infractions commises à l'étranger, dont celles qui sont relatives aux aéronefs, navires, plates-formes, navettes spatiales, matières nucléaires, de même que les infractions relatives aux personnes jouissant d'une protection internationale;
- L'article 17 : l'exclusion de la défense de contrainte pour certaines infractions, notamment la piraterie, l'infliction de lésions corporelles, le rapt, la prise d'otage, etc.;
- L'article 21 : la participation à l'infraction de ceux qui aident ou encouragent, le complot;
- L'article 22 : la participation de ceux qui conseillent la commission d'une infraction;
- L'article 23 : la complicité après le fait;
- L'article 24 : la tentative.

Parmi les infractions contre l'ordre public de la Partie II, mentionnons :

- Les articles 74 et 75 : les actes de piraterie;
- L'article 76 : le détournement d'un aéronef;
- L'article 77 : l'atteinte à la sécurité des aéronefs ou aéroports;

¹ On trouve le rapport dissident à la fin du rapport majoritaire complémentaire à l'adresse suivante sous le nom « Rapport 3 — Examen de la Loi antiterroriste — audiences d'investigation et engagements assortis de conditions »
http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteeList.aspx?Lang=2&PARLSES=391&JNT=0&SELID=e24_&C OM=10804

² Association du Barreau canadien « Mémoire à propos de l'examen triennal de la loi antiterroriste », mai 2005.

- L'article 78 : le transport d'une arme offensive ou substance explosive à bord d'un aéronef;
- L'article 78.1 : diverses infractions similaires commises à bord d'un navire ou d'une plate-forme fixe;
- Les articles 79 à 82.1 : les infractions relatives à la manipulation de substances dangereuses.

Enfin, les infractions relatives aux armes à feu et autres armes énoncées à la Partie III :

- L'article 430 (2) : le méfait causant un danger réel pour la vie des gens, passible de l'emprisonnement à perpétuité;
- L'article 431 : l'attaque contre les locaux officiels, les logements privés ou les moyens de transport d'une personne jouissant d'une protection internationale, passible de 14 ans d'emprisonnement;
- L'article 433 et suivants : les crimes d'incendies;
- L'article 495 : le pouvoir des agents de la paix de procéder à une arrestation sans mandat, lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire que le prévenu a commis ou est sur le point de commettre une infraction.

On peut évidemment ajouter toutes les dispositions qui concernent les divers types d'homicides.

Le Code criminel renfermait donc déjà un solide arsenal d'outils pour combattre le terrorisme. En fait, le projet de la LAT lui en donnait deux de plus que les policiers n'ont pas encore cru bon d'utiliser.

Il s'agit des dispositions qui ont fait l'objet de notre rapport intérimaire.

Quant aux dispositions créant de nouvelles infractions, on ne les a utilisées qu'en conjonction avec d'autres accusations qui existaient déjà dans le Code criminel et qui portaient sur les mêmes faits. Les juges auraient certainement pu donner les sentences appropriées même s'ils n'avaient pas eu ces accusations supplémentaires en vertu de la *Loi antiterroriste*.

Donc, la loi est inutile sauf pour quelques dispositions qui découlent des engagements internationaux du Canada et qui pourraient être rédigées beaucoup plus simplement.

Mais elle est aussi dangereuse car elle attaque de front plusieurs principes fondamentaux qui sont à la base de notre système de droit, celui qui nous distingue le plus de l'idéologie qui anime les terroristes qui nous confrontent.

La ligue des droits et libertés³ et l'Association canadienne des professeures et professeurs d'université⁴ nous en ont préparé une longue liste dont nous retenons ceci :

- la présomption d'innocence;
- le droit à la vie privée et à la protection contre les perquisitions et toutes sortes d'intrusion dans la vie privée;
- le droit de ne pas être importuné, interrogé, arrêté et détenu sur la base d'un simple soupçon ou d'un profil racial, religieux ou ethnique;
- le droit pour tous et toutes à un procès public, juste et équitable, et le droit d'appel;
- le droit à une défense pleine et entière;
- le droit d'être protégé contre l'emprisonnement arbitraire et la torture
- le droit au cautionnement en attendant son procès et de faire contrôler la légalité de son incarcération par *habeas corpus*;
- le droit d'asile;
- le droit à l'information et la liberté de la presse;

Nous devons également tirer les leçons des réactions excessives que nous avons eues dans le passé face à des dangers qui nous menaçaient. Plusieurs années plus tard, nous nous sommes sentis obligés d'indemniser les victimes innocentes des mesures inutiles que la peur nous avait inspirées.

Non seulement ces mesures n'ont rien fait pour augmenter notre sécurité mais nous y avons alors consacré beaucoup d'énergie qui aurait été mieux employé à lutter plus efficacement contre ces dangers.

Ce fut le cas dans la façon dont nous avons traité les Canadiens d'origine japonaise durant la guerre. En 1942, 22 000 personnes d'origine japonaise ont été arrêtées et détenues. Leurs biens ont été confisqués. Soixante-quinze pour cent d'entre elles étaient nées au Canada. Cependant, des documents de l'État rendus publics en 1970 ont révélé que le ministère de la Défense nationale et la

³ Ligue des Droits et Libertés : « *La Loi antiterroriste de 2001 : une loi trompeuse, inutile et...dangereuse*. Mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la Loi antiterroriste et au sous-comité de la sécurité publique et nationale du Comité sur la justice, les droits de la personne, la sécurité publique et la protection civile de la Chambre des communes », 9 mai 2005.

⁴ Association canadienne des professeures et professeurs d'université : « Mémoire présenté au sous-comité de la sécurité publique et national concernant l'examen de la loi antiterroriste », 28 février 2005.

Gendarmerie royale du Canada étaient tous les deux convaincus que les Canadiens japonais ne menaçaient absolument pas la sécurité du pays.

En 1988, le gouvernement fédéral acceptait de faire des excuses officielles dans lesquelles il reconnaissait qu'elles avaient été l'objet d'un traitement injuste et de violation des droits de la personne. Il accompagnait ces excuses d'un redressement symbolique de 21 000 \$ pour chaque Canadien japonais admissible. Une somme de 12 millions de dollars fut ajoutée pour servir à mettre sur pied des activités ou des programmes éducatifs, sociaux et culturels. Une autre somme de 12 millions de dollars fut versée pour la création de la Fondation canadienne des relations interraciales dont le mandat est de favoriser l'harmonie raciale et la compréhension transculturelle et pour aider à éliminer le racisme.

Durant la Première Guerre mondiale, c'est environ 5 000 Ukrainiens qui furent internés et 80 000 autres qui ont dû se rapporter régulièrement à la police. Plusieurs ont eu à subir des conditions de vie et de travail pénibles et plus d'une centaine sont morts pendant leur internement.

Pendant la deuxième, 17 000 Italiens ont été détenus pendant des périodes plus ou moins longues, 700 pendant les quatre ans qu'a duré le conflit avec l'Italie

Plus près de nous, plus de 450 personnes ont été arrêtées pendant la crise d'octobre de 1970 et presque toutes inutilement. On y trouvait Pauline Julien, une chanteuse populaire, Gérald Godin, un grand poète qui est plus tard devenu ministre de l'Immigration et des communautés culturelles, presque tous les candidats du FRAP, un parti politique municipal qui faisait la lutte à Jean Drapeau. En 1971, le gouvernement du Québec décidait de leur verser une compensation.

Toutes ces arrestations inutiles ont été suscitées par des événements qui furent très traumatisants pour la société canadienne. Les guerres le sont évidemment au premier chef. Mais l'enlèvement d'un diplomate puis celui d'un ministre suivi plus tard de son assassinat ont causé une commotion semblable à celle que nous avons subie au lendemain du 11 septembre 2001.

Si la peur est alors un sentiment naturel et compréhensible, il faut reconnaître qu'elle peut être aussi mauvaise conseillère.

Le respect de nos valeurs est un élément important dans la lutte au terrorisme. Le Secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan, à la séance plénière de clôture du *Sommet international sur la démocratie, le terrorisme et la sécurité*, à Madrid le 10 mars 2005, déclarait, une fois de plus : « Le terrorisme est une menace qui pèse sur tous les États et tous les peuples. » Il ajoutait :

Le terrorisme est une attaque directe contre les valeurs essentielles que défendent les Nations Unies : la primauté du droit, la protection des civils, le respect mutuel entre les peuples de confessions et de cultures différentes; et le règlement pacifique des conflits.

Mais il ajoutait encore :

Si, dans cette lutte, les gouvernements sacrifient les droits de l'homme et la primauté du droit, ils font précisément le jeu des terroristes... Je dois malheureusement dire que les spécialistes des droits de l'homme, y compris ceux du système des Nations Unies, considèrent tous, sans exception, que nombre de mesures qu'adoptent actuellement les États pour lutter contre le terrorisme constituent une atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales... Le respect des droits de l'homme, non seulement est compatible avec les stratégies de lutte contre le terrorisme, mais il en est un élément essentiel.

Avant d'examiner plus en détail les dispositions de la Loi qui mettent le plus en danger ces principes fondamentaux qui sont le propre des sociétés libres et démocratiques, il est nécessaire de dire quelques mots sur le travail accompli par le sous-comité dont nous avons fait partie pendant plus de deux ans.

Nous tenons à souligner le travail considérable accompli par les autres membres du Sous-comité sur la revue de la *Loi antiterroriste* du Comité permanent de la sécurité publique et nationale. Nous souscrivons à certaines de leurs recommandations, notamment celles qui corrigent des problèmes de formulation dans la version originale de la *Loi antiterroriste*, mais aussi, plus important encore, celles qui visent à brider, voire à éliminer, certaines des dispositions potentiellement excessives de la Loi.

Nous sommes cependant arrivés à la conclusion que la *Loi antiterroriste* est foncièrement viciée dans la mesure où ses fondements philosophiques et jurisprudentiels sont incompatibles avec les valeurs des Canadiens qui aspirent à vivre dans un pays qui protège jalousement les droits de la personne et les libertés civiles. Selon nous, la *Loi antiterroriste* ne reflète pas ces valeurs.

Les analystes nous répètent que la sécurité s'obtient au prix d'entorses à la liberté. Pour nous, libertés et sécurité vont de pair; il n'y a pas de libertés sans sécurité, ni sécurité sans libertés. À nos yeux, les recommandations du Sous-comité ne permettent pas d'aboutir à un juste équilibre, et la *Loi antiterroriste* continuera de porter atteinte à de nombreuses libertés sans vraiment améliorer la sécurité des Canadiens.

Un État démocratique a la responsabilité absolue de protéger ses citoyens, y compris leurs droits fondamentaux, et c'est ce principe fondamental qui aurait dû guider la rédaction des mesures législatives assurant la sécurité publique, et non l'état de crise qui prévalait fin 2001.

Critique de la Loi antiterroriste

Dans notre rapport provisoire minoritaire, nous avons énoncé notre position sur les dispositions de la loi qui autorisent le recours à des audiences d'investigation et des arrestations préventives et nous réitérons ici notre conviction qu'il faut laisser ces dispositions s'éteindre.

Même si une organisation terroriste correspond à la définition de groupe criminel du Code criminel, il n'en demeure pas moins qu'elles ont des façons particulières de

se financer. Par conséquent, il est nécessaire de prévoir des dispositions qui visent à interdire le financement et des dispositions contre le blocage. Toutefois, les mesures prévues par la *Loi antiterroriste* sont tellement larges qu'elles autorisent nombre d'abus, comme le fait d'ailleurs remarquer l'Association canadienne des professeures et professeurs d'université aux pages 22 et 23 de leur mémoire :

Les nouvelles infractions de financement du terrorisme que la Loi antiterroriste ajoute au Code criminel, ne font que compliquer les problèmes : portée trop large, caractère vague, infractions incomplètes ajoutées à d'autres infractions incomplètes.

En vertu des articles 83.02 à 83.04 du Code criminel modifié par la Loi antiterroriste, c'est une infraction criminelle de fournir, réunir, utiliser, posséder, inviter une autre personne à fournir ou rendre disponibles des biens (et dans certains cas des services financiers ou connexes) soit dans l'intention de les voir utiliser — ou en sachant qu'ils seront utilisés —, en tout ou en partie, à diverses fins. Selon la disposition, les fins interdites peuvent être : commettre les infractions de terrorisme énumérées au paragraphe 83.01(1) du Code criminel; « faire bénéficier » un « groupe terroriste » ou « une personne qui se livre à une ... activité [terroriste] ou la facilite ». Rappelons qu'un « groupe terroriste », au sens de l'article 83.01, est une entité (y compris une personne) « dont l'un des objets ou l'une des activités est de se livrer à des activités terroristes ou de les faciliter » ou une entité inscrite en vertu de l'article 83.05.

Lues à la suite, avec leurs divers verbes et objets, ces dispositions sont complexes et source de confusion dans leur chevauchement, puisqu'elles comportent toutes la même peine maximale de dix années d'emprisonnement. Mais ce qui est encore plus troublant, c'est la généralité de la démarche. Ces dispositions s'appliquent à tout lien économique avec une supposée « activité terroriste », si lointain soit-il : le dépanneur qui vend du lait à une « personne qui facilite une activité terroriste », le coiffeur qui lui coupe les cheveux et le restaurateur qui sert des repas à un « groupe terroriste » — sans tenir compte du caractère minime de la contribution matérielle aux buts de la personne ou du groupe et sans se demander si l'accusé souhaitait favoriser la réalisation de ces buts. À cet égard, ces dispositions sont plus larges que les infractions de complicité et de complot en droit pénal et que les nouvelles infractions de « participation et contribution » des articles 83.18 et 83.19 du Code criminel modifié par la Loi antiterroriste. Elles vont aussi plus loin que les exigences de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme qu'elles sont censées mettre en œuvre. La Convention oblige seulement les États à criminaliser la fourniture ou la collecte de fonds et non toute activité économique.

Il faut signaler aussi que ces dispositions criminalisent la simple intention. En vertu de l'alinéa 83.04b), on commet une infraction criminelle tout simplement en possédant un bien et en ayant l'intention de le voir utiliser pour une activité terroriste ou pour la faciliter. Aucun acte mettant l'intention à exécution n'est nécessaire. Ceci aussi dépasse les exigences de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme.

En vertu des articles 83.12 et 83.08, c'est une infraction criminelle d'effectuer presque n'importe quelle sorte d'opération ou de fournir des services financiers ou connexes liés à des biens pour le profit d'un « groupe terroriste » ou sur son ordre. Aux termes de l'article 83.12 et du paragraphe 83.1(1), c'est une infraction criminelle de ne pas communiquer aux autorités

l'existence de biens qui sont en sa possession ou à sa disposition et qui sont liés à un groupe terroriste ou une opération mettant en cause ces biens.

Glorification du terrorisme

Les dispositions courantes du *Code criminel* portant sur la propagande haineuse nous paraissent suffisantes pour protéger la société canadienne contre les écrits ou les discours haineux. Nous pensons en outre qu'une telle législation serait contraire à la liberté d'expression, acquis démocratique fondamental qui a d'ailleurs été enchâssé dans la Charte des droits et libertés en premier lieu pour la protéger contre des excès provoqués par un événement traumatisant.

Financement d'activités terroristes, listes d'entités terroristes, perte du statut d'organisme de bienfaisance

Le secret est l'un des objectifs évidents de nombreuses dispositions de la *Loi antiterroriste*. Secret pour le gouvernement en place et son corollaire, une concentration du pouvoir entre les mains de l'exécutif du gouvernement au détriment des pouvoirs qui, dans une société démocratique, reviennent au législatif et au judiciaire.

Modifications de la Loi sur la preuve au Canada

La Partie 3 de la *Loi antiterroriste*, qui modifie les articles 37 et 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*, confère une grande latitude de procédure aux représentants du gouvernement et donne au procureur général le pouvoir presque illimité d'interdire la divulgation d'informations durant une procédure. Ces nouveaux pouvoirs s'appliquent aux actions qui relèvent du droit civil, du droit pénal et du droit administratif, aux procédures des commissions d'enquête et même aux délibérations du Parlement et à celles des assemblées législatives des provinces. Ils se substituent à la doctrine de l'interdit de divulgation dans l'intérêt public de la common law codifiée dans la *Loi sur la preuve au Canada*, libérant le gouvernement de l'obligation de montrer que l'interdit de divulgation sert l'intérêt public. Ils dérogent au principe de l'audience publique en permettant au gouvernement d'imposer le secret sur les audiences judiciaires, les dossiers des tribunaux et même les représentations du gouvernement. Dans le cas des certificats « de secret » du procureur général, ils suspendent l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur la protection des documents personnels et les documents électroniques* — d'importantes mesures législatives qui protègent le droit de savoir du citoyen et son droit de protéger sa vie privée et de décider de l'emploi des renseignements personnels qui le concernent.

Ces pouvoirs sont injustifiés dans notre système judiciaire et ouvrent la porte aux abus. Ils pourraient permettre à un gouvernement de cacher au Parlement, à la population ou à un particulier s'estimant lésé des preuves de corruption, un

programme controversé, une menace environnementale grave, un déni de justice, un fiasco ou tout autre genre d'acte répréhensible de la part du gouvernement.

Inscription d'entités terroristes sur la foi de renseignements secrets

Aux termes de l'article 83.05, le gouvernement peut inscrire une entité (par définition, aux termes de l'article 83.01, une personne, un groupe, une fiducie, une société de personnes ou un fonds, ou une organisation ou association non dotée de la personnalité morale) s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre en toute connaissance de cause à une activité terroriste ou agit en toute connaissance de cause pour le compte d'une entité qui se livre à des activités terroristes. Après qu'elle est inscrite sur la liste des organisations terroristes, l'entité en question peut demander un examen judiciaire, mais le juge doit étudier les renseignements criminels à huis clos et entendre la preuve du gouvernement en l'absence des personnes concernées s'il estime que la divulgation des renseignements risque de porter atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'une personne. L'entité concernée ne reçoit qu'un résumé de la preuve réunie contre elle dont on a supprimé les renseignements susceptibles de compromettre la sécurité nationale ou la sécurité d'une personne. Si le juge détermine que l'inscription de l'entité est raisonnable, la décision est définitive et l'entité n'a plus aucun recours, sauf si sa situation change de manière notable.

Nous doutons de la nécessité de créer une liste d'organisations terroristes juste pour le Canada. Une liste réduit une situation historique et politique complexe à un simple cas de « noir ou blanc » rarement productif. Comme l'ont montré les députés britanniques, ce processus peut être très politisé. Les gouvernements cèdent souvent aux pressions politiques de régimes étrangers, inscrivant sur leurs listes des adversaires des régimes en place par opportunisme politique. L'inscription d'entités sur des listes d'organisations terroristes peut priver des populations de leurs droits et freiner les processus de paix et de reconstruction. En effet, certains groupes inscrits ont aussi une aile politique ou d'action sociale légitime qui fait un travail constructif ou joue à tout le moins un rôle crucial dans ces processus.

Pour ces raisons, et d'autres que nous verrons plus loin relativement à l'application régulière de la loi, nous affirmons que si le gouvernement insiste pour établir une liste d'organisations terroristes au Canada, les personnes et groupes concernés doivent être mis au courant des allégations à leur endroit et des preuves réunies contre eux et avoir la possibilité d'y répondre. En outre, pour respecter les obligations du Canada aux termes de la Convention contre la torture, toute preuve qui pourrait avoir été obtenue par la torture doit être irrecevable. Il importe donc que les personnes et les groupes aient suffisamment accès aux renseignements qui les concernent pour déterminer si certains des éléments de preuve sur lesquels s'appuie le gouvernement pourraient avoir été obtenus par la torture.

Perte du statut d'organisme de bienfaisance sur la foi de renseignements secrets

La Partie 6 de la Loi antiterroriste promulgue la Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité) et apporte des modifications corrélatives à la Loi de l'impôt sur le revenu fédérale. Elle permet au gouvernement de signer un certificat sur la foi de renseignements secrets et de refuser ou de retirer à une organisation le statut d'organisme de bienfaisance s'il a des motifs raisonnables de croire que l'organisation met directement ou indirectement des ressources à la disposition d'une entité qui se livre ou se livrera à des activités terroristes ou à des activités à l'appui du terrorisme.

Le certificat peut être examiné par la Cour fédérale, mais les renseignements de sécurité ou renseignements criminels sur lesquels il repose sont le plus souvent examinés en privé. Les règles normales de la preuve sont suspendues et l'organisation concernée ne reçoit qu'un résumé expurgé de l'information dont dispose le juge.

Ces dispositions sont superflues puisque toute personne qui aiderait sciemment un groupe terroriste par l'intermédiaire d'un organisme de bienfaisance serait coupable d'un acte criminel relevant des tribunaux canadiens et des nouvelles infractions de terrorisme prévues dans la Loi antiterroriste si le gouvernement insiste pour les conserver. En outre, elles sont malavisées parce qu'elles risquent de mettre un terme aux activités extrêmement utiles des organismes de bienfaisance canadiens dans les zones de conflit du monde, car pas un organisme de bienfaisance ne peut totalement maîtriser à qui ses ressources profitent ni avoir la clairvoyance nécessaire pour savoir qui, dans un contexte politique complexe, pourrait être considéré comme un terroriste.

De nombreuses organisations respectées comme World Vision nous ont dit qu'elles traversaient une période de « frilosité » par crainte de travailler sans le savoir avec des groupes figurant sur une liste d'organisations terroristes dans leurs activités d'aide humanitaire à l'étranger. Elles disent aussi que les nouvelles dispositions ont passablement nui à leurs activités de collecte de fonds.

Nous pensons que si les listes d'organisations terroristes demeurent et si les organismes de bienfaisance continuent de risquer de perdre leur statut, il faut alors accorder aux organisations de longue date dont la réputation n'est plus à faire des exemptions spécifiques ou limitées suivant les besoins de l'aide humanitaire dans les régions où elles sont forcées de traiter avec des groupes qui peuvent être « inscrits ». Le gouvernement pourrait s'inspirer à cet égard de l'exemple de la Croix-Rouge qui est autorisée à pénétrer dans une zone de guerre pour offrir son aide aux combattants.

Disparition des garanties relatives à l'application régulière de la loi

Le principe de l'« application régulière de la loi » est la pierre angulaire de notre système de common law. Dans une démocratie, il fait tampon entre l'État et les

intérêts particuliers, et garantit transparence et équité. Nous affirmons que la *Loi antiterroriste* abroge à maints égards des normes bien établies d'application régulière de la loi.

Inscription des organisations terroristes

L'application régulière de la loi est suspendue dans tout le processus d'inscription des organisations terroristes. Si la résolution 1267 des Nations Unies crée une liste des membres et associés d'Al-Qaïda et des talibans et enjoint aux États de bloquer les avoirs des personnes et entités figurant sur cette liste, le Canada n'est en revanche aucunement tenu de créer sa propre liste d'organisations terroristes.

Ce que l'application régulière de la loi exige dépend des enjeux pour la personne ou le groupe inscrits. Aux termes de la *Loi antiterroriste*, l'inscription criminalise l'appartenance à l'organisation concernée, mais aussi, du fait des infractions vagues, très larges et mal définies créées par cette loi, presque n'importe quel type d'association avec l'entité inscrite. Une entité inscrite est à toutes fins pratiques présumée être une organisation terroriste aux fins des nouvelles infractions de terrorisme.

Si le gouvernement tient à établir une liste d'entités terroristes, il doit exister un mécanisme d'examen régulier permettant aux entités inscrites de demander d'être rayées de la liste et de produire de nouveaux éléments de preuve. En outre, il faudrait instituer une procédure automatique de radiation de la liste après une période raisonnable, sous réserve d'un renouvellement de l'inscription en suivant la procédure appliquée lors de l'inscription initiale.

Certificats « de secret » du procureur général »

Le pouvoir du procureur général d'interdire la communication d'informations aura des conséquences prévisibles et fâcheuses sur l'application régulière de la loi dans les affaires qui relèvent du droit pénal, du droit civil et du droit administratif.

Un certificat de sécurité du procureur général l'emporte sur le droit de l'accusé, dans le système de justice pénale, de connaître la totalité de la preuve disculpatoire et inculpatrice réunie par la Couronne et de monter une défense en conséquence. Les tribunaux peuvent certes prononcer un non-lieu quand ils constatent qu'un certificat du procureur général a compromis le droit d'un accusé à un procès équitable, mais nous sommes devant une situation où le législateur se doit de veiller à ce que les effets des mesures législatives soient constitutionnels. Il est indéfendable de laisser cette responsabilité aux seuls tribunaux.

Dans des affaires qui relèvent du droit civil, un citoyen ayant des griefs fondés envers le gouvernement pourrait être frustré d'une victoire s'il ne peut pas prendre connaissance des informations auxquelles il aurait normalement droit et cela à cause d'un certificat de secret du procureur général.

Dans les audiences à caractère administratif, un certificat de secret du procureur général pourrait l'emporter sur le droit à l'application régulière de la loi contenu dans la doctrine de la justice naturelle et sur le devoir d'équité. Il importe de réduire les pouvoirs du procureur général et d'augmenter ceux des tribunaux.

Surveillance injustifiée

Modifications à la *Loi sur la défense nationale* — Espionnage intérieur par le CST

L'article 273.65 de la *Loi sur la défense nationale*, ajouté par la *Loi antiterroriste*, autorise le ministre de la Défense nationale à accorder au Centre de la sécurité des télécommunications l'autorisation générale d'espionner les communications internationales des Canadiens. Le Ministre doit mentionner expressément l'activité ou la catégorie d'activités visées, mais cette exigence n'est aucunement limitative. Le Ministre peut désigner des « activités terroristes », mais aussi des « activités illégales », des « activités commerciales », et des « activités d'organisations religieuses et d'organisations non gouvernementales ». Le terme « liées à » signifie qu'il peut exister un lien très ténu seulement entre l'activité visée et les communications interceptées.

Dans son rapport annuel pour l'exercice terminé en mars 2006, le commissaire du CST Antonio Lamer a dit que les avocats du ministère de la Justice interprétaient ces autorisations législatives très différemment de sa propre conseillère juridique indépendante et que la loi comportait des ambiguïtés auxquelles le Parlement devrait remédier. Il a souligné par ailleurs que la documentation fournie par le CST à l'appui des autorisations ministérielles manquait de clarté au point qu'il était difficile pour son personnel d'établir si toutes les conditions requises avaient été respectées.

En réalité, rien dans l'article 273.65 de la *Loi sur la défense nationale* ou dans toute autre disposition de la *Loi antiterroriste* n'empêche le CST de fouiner dans les courriels et appels téléphoniques des Canadiens par des moyens électroniques comme le fait la National Security Agency aux États-Unis dans son très controversé programme d'espionnage intérieur.

Si le gouvernement tient à autoriser le CST à épier les communications au Canada, il doit le faire sur une base individuelle et sous réserve de conditions au moins aussi restrictives que celles qui régissent l'accès du SCRS aux communications intérieures aux termes de la *Loi sur le Service canadien de renseignement de sécurité* et seulement sur autorisation par un organe judiciaire indépendant.

La Loi sur la protection de l'information

Il faut revoir et modifier la Loi sur la protection de l'information, instituée aux termes de la Loi antiterroriste pour modifier la Loi sur les secrets officiels. Si la Loi sur la protection de l'information incorpore la plupart des éléments de l'ancienne Loi sur

les secrets officiels, notamment à l'article 4 qui traite des « fuites » ou de la communication illicite de renseignements secrets, certaines modifications élargissent la portée des dispositions qui portent sur l'information qui peut être tenue secrète ou dont la divulgation peut donner lieu à des accusations. La Loi sur la protection de l'information substitue à l'ancienne expression « renseignements classifiés » l'expression plus large « renseignements à l'égard desquels le gouvernement fédéral ou un gouvernement provincial prend des mesures de protection ».

Il faudrait revoir toute la Loi, mais c'est l'article 4 qui a sans doute le plus retenu l'attention, notamment parce que c'est en vertu de cet article qu'ont été obtenus en janvier 2004 les mandats de perquisition visant la journaliste Juliet O'Neill du Ottawa Citizen exécutés par des agents de la GRC à la recherche de preuves montrant qu'un des leurs avait transmis à la journaliste des informations confidentielles sur l'affaire Maher Arar.

En octobre 2006, la Cour supérieure de justice de l'Ontario a statué que l'alinéa 4(1)a), le paragraphe 4(3) et l'alinéa 4(4)b) de la Loi sur la protection de l'information sont inconstitutionnels du fait qu'ils contreviennent à l'article 7 et au paragraphe 2b) de la Charte canadienne des droits et libertés. Aux termes de l'alinéa 4(1)a), commet une infraction quiconque communique, de manière illicite, communique des renseignements officiels à une personne qui n'est pas autorisée à recevoir cette information. Le paragraphe 4(3) et l'alinéa 4(4)b) créent des infractions pour le fait de recevoir des renseignements officiels de manière illicite et le fait de transmettre de tels renseignements à une personne qui n'est pas autorisée à les recevoir.

Compte tenu de la décision de la Cour supérieure de l'Ontario et de l'élargissement de la catégorie des renseignements protégés contre toute diffusion, il est essentiel de procéder le plus rapidement possible à un réexamen de la Loi sur la protection de l'information et d'apporter à celle-ci les modifications qui s'imposent.

Comité de surveillance parlementaire

De tous les pays occidentaux, le Canada est le seul qui n'a pas de comité de surveillance en matière de sécurité. Durant notre étude, des particuliers et des organisations ont insisté sur l'importance de créer un mécanisme chargé de surveiller les nombreuses activités disparates liées à la sécurité nationale. En 2004, un Comité intérimaire sur la sécurité nationale a été chargé de présenter des recommandations au gouvernement de l'époque; il a présenté un rapport au Parlement en avril 2005 et, le 24 novembre suivant, le gouvernement déposait un projet de loi (le projet de loi C-81) portant création d'un comité de parlementaires sur la sécurité nationale.

Nous souscrivons à la recommandation 58 du rapport majoritaire en précisant cependant que n'importe quel comité doit avoir le pouvoir de surveiller les activités des organes de sécurité. Comme l'ont montré la tragédie d'Air India et les événements entourant la déportation et la torture de Maher Arar, pour ne citer que ces deux exemples, un mauvais emploi de l'information, que ce soit en la

communiquant à des personnes non autorisées ou au contraire en omettant de la diffuser aux organes concernés, peut causer de gros problèmes.

Le comité de parlementaires sur la sécurité nationale doit, outre ses fonctions de surveillance, être habilité à revoir les politiques et actions des autorités pour en vérifier le bien-fondé. En effet, durant notre étude, on nous a appris que de vastes quantités de renseignements étaient considérés comme ayant un impact sur la sécurité nationale et donc inaccessibles au public et à l'appareil judiciaire. Le comité sur la sécurité nationale proposé doit pouvoir examiner ces renseignements et, au besoin, établir une échelle progressive de divulgation de renseignements autrefois classifiés.

Certificats de sécurité

Les auteurs du présent rapport minoritaire n'ayant pas la même opinion au sujet des certificats de sécurité, vous trouverez cette section après les recommandations.

Recommandations

Notre examen consistait à examiner la *Loi antiterroriste*. Nous ne pouvons pas rédiger une toute nouvelle loi, mais nous recommandons néanmoins que la *Loi antiterroriste* soit abrogée. Cependant, si une nouvelle loi devait être réécrite, celle-ci devrait être balisée par les considérations suivantes :

Il faudrait,

que l'on cherche, dans la nouvelle loi, à assurer à la population la meilleure protection possible et non à l'opprimer;

que la rédaction de la nouvelle loi soit guidée par l'esprit et les principes de la *Charte*;

que la nouvelle loi rende tout élément de preuve obtenu au Canada ou à l'étranger par la voie de la torture irrecevable dans nos tribunaux;

que la nouvelle loi prévoie l'interdiction absolue de renvoyer des personnes dans leur pays d'origine si cela présente pour elles un risque crédible de torture ou de mort.

Nous recommandons que, dans la détermination de la peine, l'on se fonde sur les dispositions du *Code criminel* portant sur l'intention et l'utilisation pour alourdir les peines quand le motif de l'infraction est le terrorisme contre l'État ou contre des personnes.

Nous recommandons d'augmenter les ressources consacrées à la formation du personnel des tribunaux en matière de sécurité et nous réitérons à cet égard

l'importance d'une fonction de surveillance judiciaire indépendante pour assurer à la population le respect de la règle de droit.

Nous recommandons la création immédiate d'un comité de surveillance parlementaire chargé de contrôler les activités des services de sécurité et de conseiller ceux-ci sur leurs grandes orientations.

Nous recommandons qu'on laisse s'éteindre la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* et les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* fédérale qui permettent de retirer arbitrairement à une organisation le statut d'organisme de bienfaisance.

Sur la base de ce qui est mentionné ci-dessus, nous recommandons que le Canada réponde à ses obligations internationales sans les outrepasser, notamment au niveau de l'interdiction du financement des groupes terroristes.

LES CERTIFICATS DE SÉCURITÉ

Opinion de Serge Ménard

Député de Marc-Aurèle-Fortin

Les certificats de sécurité peuvent être considérés comme l'accessoire d'un ordre d'expulsion. C'est pourquoi ils ne s'appliquent pas aux citoyens canadiens. Il n'y a pas de bannissement au Canada. Les citoyens canadiens qui représentent un danger pour la sécurité sont traités par notre système judiciaire.

Ce mécanisme d'expulsion d'un immigrant pour des raisons de sécurité fait donc partie de la législation canadienne depuis 1978. Il a toutefois été modifié le 28 juin 2002 et certaines protections ont alors été éliminées sous prétexte d'accélérer la procédure de renvoi : la modification la plus importante est sans doute l'élimination du droit d'appel.

L'actuelle procédure des certificats de sécurité est détaillée dans la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR). Il est prévu que les ministres de la Citoyenneté et de l'Immigration (CIC) et de la Sécurité publique et de la Protection civile (SPPCC) peuvent signer un certificat de sécurité attestant qu'un résident permanent ou un étranger est interdit de territoire pour des raisons de sécurité.

Une fois le certificat de sécurité signé, la Cour fédérale en est saisie et tient certaines audiences à huis clos en l'absence des avocats de l'accusé et de l'accusé lui-même lorsque la Cour juge que la divulgation de certaines preuves ou témoignages porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui.

Le juge peut entendre la personne que vise le certificat. Il l'informe sommairement des motifs de la demande d'expulsion mais il doit lui cacher les motifs et les éléments de preuve qu'il ne serait pas dans l'intérêt public de rendre publics. La personne ne sait donc pas totalement ce à quoi elle doit répondre ni ce qu'elle doit expliquer.

Ce n'est pas à proprement parler une procédure judiciaire. D'ailleurs au moins un juge de la Cour fédérale s'est dit très mal à l'aise de devoir prendre une décision qui implique la liberté d'une personne dans un tel contexte.

Le juge Hugessen disait

[traduction] Je peux vous le dire parce que nous [les juges de la Cour fédérale] en avons parlé, nous détestons cela. Nous n'aimons pas devoir siéger seuls, entendre une seule partie et examiner les documents produits par une seule partie, essayer de voir par nous-mêmes ce qui cloche dans la cause qui nous est présentée et comment les témoins qui comparaissent devant nous devraient être contre-interrogés. Si j'ai appris une chose dans la pratique du droit... c'est qu'un bon contre-interrogatoire exige une préparation très soignée et une bonne connaissance de sa cause. Par

définition, les juges n'ont pas cela...Nous n'avons aucune connaissance autre que ce qui nous est présenté, et quand cela nous est présenté par une seule partie, nous ne sommes pas bien placés pour évaluer ce qui nous est présenté.ⁱ

Il constatait également qu'il y a une différence essentielle entre les dispositions de la LPC modifiée et de la LIPR concernant l'audition en l'absence d'une partie et celles qui sont tenues pour obtenir les mandats de perquisition et d'écoute électronique :

[traduction] Les personnes qui présentent sous serment des demandes de mandats de perquisition ou d'écoute électronique peuvent être raisonnablement certaines qu'il y a une forte probabilité que ces affidavits seront un jour rendus publics. Dans les cas de sécurité nationale, si la personne réussit à convaincre le juge, l'affidavit ne sera jamais public et le fait qu'une déclaration induite a été faite à la cour ne sera peut-être jamais révélé...ⁱⁱ

Même si ce n'est pas une procédure judiciaire, pour un immigrant qui a fui son pays parce qu'il craignait pour sa vie ou pour sa sécurité, et qui craint donc d'y retourner, l'ordre d'expulsion si elle est confirmée, équivaut à une condamnation à un emprisonnement d'une durée indéterminée.

Il se voit condamné sans connaître complètement les motifs de la décision, sans connaître toutes les preuves qu'on a présentées contre lui, sans pouvoir donc y répondre pleinement. Il est incarcéré à la suite d'audiences partiellement secrètes auxquelles ni lui ni son avocat n'ont assisté. Pour les défenseurs des droits de l'homme, cette procédure regroupe les pires violations des droits fondamentaux qui sont la principale caractéristique des sociétés justes et démocratiques. Notre Charte des droits et libertés énonce d'ailleurs à son article 10 :

Chacun a le droit, en cas d'arrestation ou de détention :

a) d'être informé dans les plus brefs délais des motifs de son arrestation ou de sa détention;

c) de faire contrôler, par habeas corpus, la légalité de sa détention et d'obtenir, le cas échéant, sa libération.

L'article 11 énonce :

Tout inculpé a le droit :

a) d'être informé sans délai anormal de l'infraction précise qu'on lui reproche;

d) d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable;

ⁱ James K. Huguessen, « Watching the Watchers : Democratic Oversight » dans David Daubney, éd., *Terrorism, Law and Democracy* (Montréal :Yvon Blais, 2002) 381 à la p. 384.

ⁱⁱ *Ibid.*, à la p. 385.

Évidemment, il n'est pas « inculpé » puisqu'il n'est accusé de rien. Toutefois, il risque l'incarcération indéfinie, ce qui est réservé aux pires criminels.

Certains défenseurs de ces certificats tirent un certain confort du fait que pour échapper à cette incarcération indéfinie, la personne visée n'a qu'à retourner dans son pays. Ils parlent d'une prison à trois murs (a « three wall » prison).

Cela est vrai pour ceux qui peuvent retourner dans leur pays ou même dans un autre mais certains ne le peuvent pas parce qu'ils craignent la torture ou la mort ou les deux s'ils retournent dans leur pays d'origine et parce qu'aucun autre pays ne désire recevoir chez lui des personnes qui ont été jugées comme représentant un risque de sécurité par le Canada.

Pour ceux-là, la prison à trois murs est bordée d'un précipice sur son quatrième côté.

Ce qui se voulait donc le simple exercice d'une prérogative de tout pays souverain, le droit de refuser l'accès à son territoire à une personne qu'elle estime dangereuse, est devenu le symbole d'une dérive de notre système de droit vers des pratiques que nous étions habitués à considérer comme l'une des caractéristiques des régimes totalitaires.

Cela est d'autant plus vrai lorsque les certificats de sécurité sont émis contre des personnes qui sont au Canada depuis plusieurs années et qui y ont fondé une famille, occupé un emploi et mené une vie sans reproche.

Nous-mêmes au Canada, nous considérons tous que cette procédure est indigne d'être appliquée aux citoyens canadiens. Il faut rappeler que les droits qui sont violés sont des droits de l'homme fondamentaux et non des privilèges de citoyen.

Le moins qu'on puisse dire, c'est que cette procédure a besoin d'être sérieusement révisée sinon abolie.

Au moment où nous devons remettre notre opinion sur les certificats de sécurité, la Cour suprême du Canada n'a pas encore rendu sa décision dans les affaires Charkaoui, Harkat et Almrei où elle doit se prononcer sur la conformité de cette procédure avec la Charte des droits et libertés.

Avant d'être rendue publique, notre opinion doit passer par la traduction et être soumise au Comité sur la sécurité publique et la protection civile pour qu'il puisse en discuter avant d'être déposée à la Chambre des communes.

Si la Cour déclare inconstitutionnelle parce que contraire à la Charte l'ordonnance d'expulsion qui fait suite à l'émission d'un certificat de sécurité, cela rend caduque notre réflexion. Dans le cas contraire, nous croyons comme la majorité des membres de notre sous-comité qu'elle peut être utile. Elle le sera également si l'opinion de la Cour est plus nuancée.

Si nous avons opté pour la révision en profondeur plutôt que l'abolition complète, c'est pour plusieurs raisons.

D'abord, c'est un droit fondamental de tout pays de refuser d'ouvrir son territoire à un étranger qui présente un danger pour sa sécurité.

Si ce droit est exercé dès l'arrivée au Canada de la personne concernée ou peu de temps après, si le retour de celle-ci dans son pays d'origine ne pose pas de problème pour sa sécurité ou si elle peut être renvoyée dans un autre pays qui est prêt à l'accueillir, alors tant la procédure expéditive qu'une décision basée sur des motifs raisonnables de croire que la personne représente un danger pour la sécurité sont plus acceptables.

Récemment, un citoyen russe qui voyageait sous plusieurs identités et transportait sur lui des sommes considérables en monnaie de plusieurs pays a été ainsi expulsé sans que cela ne soulève d'inquiétudes chez ceux qui se préoccupent des droits humains.

C'est après qu'on a laissé une personne s'installer ici comme un immigrant pendant un certain temps que la question du respect des droits humains se pose. Elle devient de plus en plus préoccupante si plusieurs années se sont écoulées depuis son arrivée au Canada, qu'elle y a fondé sa famille, qu'elle a occupé un ou plusieurs emplois et qu'elle a toujours eu une conduite sans reproche.

Nous croyons donc qu'une révision en profondeur de ce mécanisme d'expulsion doit être réalisée si on veut rétablir le juste équilibre entre les nécessités de la lutte au terrorisme et le respect des droits fondamentaux. Pour cela nous proposons six mesures.

Abolition de l'arrestation sans mandat

Tout d'abord, on devrait modifier la LIPR qui prévoit l'arrestation des étrangers sans mandat. Il ne semble pas excessif de requérir qu'un mandat soit émis pour l'arrestation d'étranger tout comme c'est le cas pour les résidents permanents. Rappelons que plusieurs étrangers vivent comme des citoyens canadiens même s'ils n'ont pas encore obtenu leur citoyenneté. S'il était nécessaire de les arrêter pour empêcher la commission imminente d'un acte criminel, on pourrait les arrêter en vertu de l'article 495 du Code criminel qui prévoit

(1) Un agent de la paix peut arrêter sans mandat :

(a) une personne...qui, d'après ce qu'il croit pour des motifs raisonnables...est sur le point de commettre un acte criminel;

Dans tous les autres cas, il est normal qu'ils ne soient pas arrêtés de façon arbitraire et qu'ils bénéficient du contrepois que constitue le mandat.

Le fardeau de la preuve

Nous croyons aussi que le juge de la Cour fédérale devrait être convaincu hors de tout doute raisonnable que l'individu représente une menace pour la sécurité des Canadiens avant d'ordonner son expulsion. Puisqu'on est incapable de l'accuser d'une infraction formelle, il mérite à tout le moins le bénéfice du doute raisonnable.

Rétablir le droit d'appel

Nous croyons également qu'il n'y a aucune raison valable pour avoir aboli le droit d'appel. Nous trouvons risqué qu'une décision aussi importante que de renvoyer un immigrant dans son pays où il risque peut-être la torture soit laissée entre les mains d'un seul juge sans possibilité d'en appeler de cette décision. Sous l'ancienne *Loi sur l'immigration*, l'individu avait d'ailleurs le droit d'appeler de la mesure de renvoi.

Les audiences secrètes sur la preuve

Une certaine partie des renseignements de sécurité sur lesquels on se base pour juger qu'un individu représente un risque pour la sécurité sont secrets et il est important qu'ils le demeurent. Ils peuvent l'être parce que si on révélait leur source, on mettrait en danger la vie ou la sécurité de nos agents. Ils peuvent l'être parce qu'ils proviennent de nos alliés qui nous les fournissent à la condition que nous les gardions secrets. Ils peuvent l'être également parce qu'on ne veut pas révéler les méthodes d'enquête par lesquelles on les a obtenus afin que les terroristes puissent les déjouer à l'avenir. C'est cela qui justifie qu'une partie de la preuve, et même parfois des raisons de l'ordonnance d'expulsion, ne soit pas dévoilée.

Nous l'avons déjà souligné, les juges sont très inconfortables à devoir décider comme dans un procès sans avoir l'avantage d'un débat contradictoire. Par contre, s'il doit y avoir devant eux un avocat qui conteste les prétentions des avocats du gouvernement, ce dernier doit être tenu au secret si le juge décide que certaines informations doivent demeurer secrètes.

Nous sommes donc entièrement d'accord avec les recommandations du rapport majoritaire au chapitre dix et qui concernent les *amici curiae*, ces avocats indépendants qui ont reçu une habilitation de sécurité et peuvent servir de représentant juridique de la personne concernée par la procédure, pendant les audiences secrètes. Cette institution n'a pas donné entièrement satisfaction en Angleterre où elle a été testée mais elle représente sûrement une amélioration sur la situation actuelle.

Les risques de torture

Actuellement, la Cour fédérale n'a pas le mandat de s'assurer qu'il n'existe aucun risque de torture avant de confirmer un certificat de sécurité. La Cour fédérale peut donc très bien rendre une décision qui conduira à l'expulsion de l'individu vers un pays où il risque la torture, en contravention des obligations internationales du Canada qui a signé la Convention sur la torture. Le Canada a d'ailleurs admis devant l'ONU que sa procédure de certificats de sécurité violait ses engagements internationaux.

Nous croyons que cette violation des engagements internationaux du Canada est inacceptable. Lorsqu'elle analyse le bien-fondé du certificat de sécurité, la Cour fédérale doit absolument décider, selon la preuve qui lui sera soumise, si l'individu risque la torture dans le pays où il sera expulsé. Si la Cour juge qu'il existe effectivement des risques de torture et qu'elle conclut par ailleurs que l'individu

représente « hors de tout doute raisonnable » une menace à la sécurité des citoyens, elle devrait alors donner un court délai au procureur général pour porter contre l'individu jugé dangereux des accusations formelles sous le Code criminel.

Un délai après lequel les certificats de sécurité ne pourraient être émis

Les certificats de sécurité ne peuvent être émis contre les citoyens canadiens. Ceux qui en défendent la nécessité nous disent que c'est là un privilège que donne la citoyenneté. Or, les droits qui sont affectés dans la procédure qui est engagée par ces certificats ne sont pas des droits des citoyens mais des droits de l'homme. Le droit de ne pas être privé de sa liberté sans un procès juste et public, le droit d'être informé de façon précise et complète des raisons pour lesquelles on veut nous priver de cette liberté, le droit de connaître les preuves sur lesquelles on se base et de pouvoir les mettre en doute, le droit à une défense pleine et entière sont des droits fondamentaux de tout être humain.

S'il est compréhensible qu'on accepte d'y faire entorse pour des raisons importantes de sécurité au moment où un étranger veut entrer au pays ou peu de temps après, il reste qu'au bout d'un certain temps, il doit être traité, en matière de justice, comme les autres êtres humains qui peuplent ce pays.

Conclusion

Comme nous l'avons expliqué plus haut, cette opinion sera probablement rendue publique après le jugement de la Cour suprême qui portera sur la conformité des certificats de sécurité avec les dispositions de la Charte.

Peut-être que ce jugement la rendra caduque. Sinon, nous continuons de croire que les mesures que nous proposons peuvent le mieux rétablir l'équilibre entre les droits fondamentaux des individus et la sécurité des citoyens. S'il n'y a pas de risque de torture, on pourra toujours expulser un individu dans son pays d'origine lorsqu'il représente un danger réel pour la sécurité des Canadiens et des Québécois mais en ayant respecté le plus possible les droits humains.

LES CERTIFICATS DE SÉCURITÉ

Opinion de Joe Comartin

Député de Windsor—Tecumseh

Nous sommes d'accord avec la description de la nature et de l'utilisation des certificats de sécurité présentée dans le rapport majoritaire. Depuis la rédaction de la première ébauche du rapport, une personne, Mohammed Mahjoub, a été remise en liberté. Deux autres demeurent incarcérées et font depuis plus de deux mois une grève de la faim au nouveau centre de détention de Kingston. Il semble évident que le système n'était pas prêt à accueillir les personnes détenues en vertu d'un certificat de sécurité et à supporter les dépenses considérables qu'a entraînées la construction de l'installation de Kingston. L'absence de plan clair de la part du gouvernement à l'appui du processus de délivrance de certificats de sécurité s'est fait sentir durant tout le processus de détention des personnes concernées, d'abord dans un établissement provincial et maintenant dans un centre fédéral.

Comme la procédure relative aux certificats de sécurité prévue dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* est un processus judiciaire [auquel préside un juge de la Cour fédérale], et en raison des graves conséquences des certificats pour les personnes concernées [privation de liberté, ordonnance de déportation, et renvoi possible dans un pays où elles risquent la torture], il faut que la procédure comporte de solides mesures de protection, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Un des principes bien connus de la justice fondamentale est le droit à une défense pleine et entière — le droit de connaître les allégations qui pèsent contre soi et de les réfuter. Dans la procédure actuelle de délivrance des certificats de sécurité, ce droit est à toutes fins pratiques inexistant. En effet, des éléments de preuve cruciaux peuvent être présentés au juge en l'absence de la personne concernée et de son avocat. Plus encore, ces informations, dont sont privés la personne visée et son avocat, ne peuvent même pas être décrites dans un résumé. Le juge, lui, peut en tenir compte pour rendre sa décision sur le caractère raisonnable du certificat, décision qui ne peut faire l'objet ni d'un appel, ni d'un examen judiciaire, et qui peut entraîner une ordonnance de déportation elle aussi sans appel. Ainsi, dans la procédure actuelle, une personne pourrait ne jamais connaître les raisons qui motivent sa déportation, et encore moins les contester.

Le gouvernement n'a pas démontré qu'il était nécessaire, dans l'intérêt de la sécurité nationale, d'accepter des entorses aux principes de la justice fondamentale en autorisant le secret des éléments de preuve. Au contraire, le fait que ces mesures ne s'appliquent pas aux citoyens canadiens alors qu'ils peuvent tout autant que les non-citoyens présenter une menace pour la sécurité du Canada montre clairement que ces mesures ne sont pas vraiment nécessaires et représentent une forme de discrimination injuste envers les non-citoyens.

Il a été proposé, pour mieux protéger les droits de la personne visée par un certificat tout en veillant à la sécurité du Canada, d'avoir recours à un *amicus curiae* ou « avocat spécial ». L'exemple du Royaume-Uni est souvent cité en exemple par ceux qui prônent la révision plutôt que l'abolition du système des certificats de sécurité. Cependant, ces audiences où des informations critiques pour la sécurité nationale sont tenues secrètes et le recours à un avocat spécial ayant le droit d'assister à des audiences à huis clos, ont fait l'objet de plusieurs poursuites judiciaires donnant lieu à des décisions contre ces limites arbitraires.

Étant donné que les Lords d'appel du Royaume-Uni se sont prononcés contre les dispositions de la procédure et que Ian MacDonald, c.r., un avocat spécial ayant plus de sept ans d'expérience, a démissionné parce que le gouvernement n'a pas su régler les problèmes que pose le système, cette solution apparaît loin d'être idéale. Cet exemple nous conforte par ailleurs dans notre conviction que de simples révisions de procédure ne peuvent pas corriger un système qui refuse le droit à une défense pleine et entière.

Le système des certificats pêche aussi dans la distinction qu'il fait entre les résidents permanents et les ressortissants étrangers en matière de détention. Tout ressortissant étranger nommé dans un certificat de sécurité est automatiquement détenu sans mandat. Contrairement aux résidents permanents, qui ont droit à un examen immédiat de leur détention, les ressortissants étrangers doivent attendre au moins 120 jours après qu'il a été déterminé que le certificat les concernant était raisonnable pour demander une révision de l'ordonnance de détention, si tant est qu'ils se trouvent encore au Canada. Bien que la loi prévoit des distinctions entre les résidents permanents et les ressortissants étrangers dans certaines circonstances, cette distinction n'est pas fondée et le risque qu'une personne présente pour la sécurité nationale n'a rien à voir avec son statut vis-à-vis de l'immigration. En conséquence, la procédure des certificats de sécurité prive les ressortissants étrangers de leur droit de ne pas faire l'objet d'une détention arbitraire aux termes de l'article 9 de la Charte et du droit international, notamment l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Sur le plan de la révision de leur détention, les ressortissants étrangers et les résidents permanents devraient être traités de la même manière.

Durant son examen de la *Loi antiterroriste* (qui a duré près de deux ans et demi), le Comité a entendu de nombreux témoins qui ont présenté plusieurs propositions pour intégrer des mesures de protection à la procédure de délivrance des certificats de sécurité. Tout bien considéré, nous estimons que, malgré les recommandations qui nous ont été faites, il est impossible de réviser le système actuel pour aboutir à un système permettant une défense pleine et entière et des audiences complètes.

Parce qu'elle est fondamentalement injuste et qu'il n'est pas essentiel pour protéger la sécurité nationale, nous recommandons l'abolition de la procédure de délivrance de certificats de sécurité.

Nous recommandons l'abolition immédiate des dispositions de la Loi sur la citoyenneté et l'immigration relatives aux certificats de sécurité.

Nous tenons à remercier la Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles pour son apport. Ses conseils et la manne d'informations et de connaissances qu'elle a mis à notre disposition durant notre étude ont grandement facilité la rédaction du présent rapport.

