

# **Le projet de loi C-22 : inadéquat, préoccupant et déficient**

**Mémoire présenté au  
Comité permanent de la sécurité publique et nationale**

**Dans le cadre de l'examen du projet de loi C-22, *Loi constituant le  
Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le  
renseignement et modifiant certaines lois en conséquence***

**Ottawa (Ontario)  
14 novembre 2016**

**Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles  
338, rue Somerset Ouest  
Ottawa (Ontario) K2P 0J9  
613-241-5298  
iclmg.ca**

## Introduction

La Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles (CSILC) a été créée en 2002 avec le mandat exprès d'observer l'incidence des lois et des mesures antiterroristes sur les droits et les libertés des Canadiens.

Depuis, nous avons exprimé de sérieuses préoccupations à l'égard d'une série de soi-disant mesures antiterroristes qui ont eu pour effet cumulatif de miner les valeurs et les principes d'une société libre et démocratique au Canada, notamment la liberté et la primauté du droit, et les principes de justice fondamentale.

Au cours des 15 dernières années, nous avons témoigné devant des comités parlementaires à de nombreuses occasions et nous sommes intervenus auprès de la Cour suprême pour lui faire part de nos critiques sur plusieurs questions qui restent problématiques encore à ce jour.

Le récent projet de loi C-22, *Loi constituant le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement*, vise à mettre sur pied le comité tant attendu qui examinera les activités du Canada en matière de sécurité nationale. Tous les autres pays du Groupe des cinq s'étant déjà dotés d'un tel comité, il s'agit théoriquement d'un complément bienvenu dans notre appareil déficient de surveillance et d'examen de la sécurité nationale. Malheureusement, dans sa forme actuelle, ce projet de loi comporte de nombreuses lacunes, que nous exposons ci-après.

Toutefois, avant d'évoquer les aspects problématiques du projet de loi C-22, nous aimerions mettre au clair le fait que le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale qui assurera la surveillance démocratique des organismes et des opérations de sécurité nationale doit être considéré comme un mécanisme complémentaire, et non comme un substitut d'un organisme d'examen et de traitement des plaintes compétent et indépendant.

Le Comité des parlementaires devrait se consacrer seulement à la surveillance générale du régime et des opérations de sécurité nationale ainsi qu'aux questions de politique connexes, car il n'aura ni les ressources ni la capacité nécessaires pour réaliser des examens approfondis a posteriori et pour enquêter sur les plaintes. Les parlementaires sont déjà très occupés à remplir les obligations rattachées à leur rôle et ils ne peuvent acquérir l'expertise nécessaire aux enquêtes et aux examens détaillés et consacrer à ceux-ci le temps et l'énergie qu'ils exigent.

Même en 2006, la Commission Arar avait conclu que notre système d'examen de la sécurité nationale était clairement déficient. Les nouveaux pouvoirs conférés par le projet de loi C-51 rendent le régime de responsabilisation encore plus obsolète. Il est temps d'opérer une réforme complète du cadre national de surveillance et de responsabilisation afin d'affronter les enjeux que posent les activités en matière de surveillance nationale dans le monde contemporain.

Nous avons besoin d'un organisme d'examen de la sécurité et du renseignement nouveau, unique et intégré (un « super CSARS ») dont le mandat, les ressources et l'expertise lui permettront de réaliser des examens approfondis et d'enquêter sur les plaintes à l'endroit des organismes et ministères fédéraux d'application de la loi et de renseignement qui s'adonnent à des activités de sécurité nationale. Un tel organisme d'examen et de traitement des plaintes composé d'experts indépendants contribuerait énormément à éclairer le travail du Comité des parlementaires proposé. Le Canada épouse une approche pangouvernementale de la sécurité. Il faut adopter une approche pangouvernementale de l'examen et de la responsabilisation afin d'y faire contrepoids.

## **Analyse du projet de loi C-22**

Bien que la CSILC appuie la création d'un comité des parlementaires sur la sécurité nationale, nous avons de sérieuses réserves à l'égard du projet de loi C-22.

### **1) Mandat de surveillance ou d'examen?**

Il faut clarifier le mandat du Comité. Selon le projet de loi C-22, il consiste à « examiner » les lois et les activités. Toutefois, les organismes d'examen ont pour mandat d'examiner (comme leur nom l'indique), ce qui signifie qu'ils effectuent des enquêtes, a posteriori et souvent à la suite d'une plainte, afin de déterminer si les activités de sécurité nationale ont été menées conformément à la loi et aux directives des ministres.

Le Comité est censé être un comité de surveillance chargé de vérifier non seulement que les organismes agissent avec efficacité et en conformité avec la loi, mais aussi que les lois qui régissent les activités de sécurité nationale respectent la *Charte des droits et libertés* et nos obligations internationales relatives aux droits de la personne.

### **2) Pouvoirs non définis**

Nous nous inquiétons du fait que le projet de loi ne précise pas de quels pouvoirs les membres du Comité – ainsi que son secrétariat et son personnel – disposeront pour obtenir les réponses dont ils ont besoin pour réaliser leurs « examens ». Seront-ils en mesure d'assigner des témoins à comparaître? Seront-ils autorisés à mener des inspections sur place et dans les bureaux? Nous ne demandons pas que ces pouvoirs soient définis dans le moindre détail, mais nous aimerions qu'on en trace, au minimum, les grandes lignes.

### **3) Limites inacceptables des examens**

Selon l'art. 8, le Comité a pour mandat d'examiner toute activité de sécurité nationale ou de renseignement menée par un organisme ou un ministère fédéral. Cependant, le ministre responsable du ministère visé par l'examen du Comité peut refuser net l'examen s'il détermine que celui-ci « porterait atteinte à la sécurité nationale ».

Selon l'art. 13, le Comité peut demander des renseignements à n'importe quel organisme ou ministère canadien pourvu que ces renseignements soient liés à l'exercice de son mandat en matière de sécurité nationale. Même si les membres du Comité disposeront d'une habilitation de sécurité, l'accès à certaines catégories d'information leur sera refusé en vertu de l'art. 14, entre autres les renseignements relatifs aux secrets du cabinet, aux activités de renseignement de défense en cours, aux enquêtes en cours menées par un organisme chargé de l'application de la loi et à l'identité des sources d'information. Qui plus est, le ministre peut refuser de fournir des renseignements opérationnels spéciaux ou tout renseignement qui porterait atteinte à la sécurité nationale.

Nous estimons que ces restrictions amoindrissent considérablement les pouvoirs et les capacités du Comité. Puisque ses membres seront tenus au secret sous la foi du serment et détiendront une habilitation de sécurité de niveau élevé, ils devraient être autorisés à consulter les renseignements de nature délicate dont ils croient avoir besoin pour analyser convenablement les activités de sécurité nationale. Cet aspect du projet de loi est problématique, car on a souvent évoqué l'excuse de la sécurité nationale pour couvrir des actions embarrassantes, pour utiliser des preuves gardées secrètes contre un accusé lors d'une procédure judiciaire et pour éviter de rendre des comptes.

Qui plus est, l'art. 31 précise que la décision d'un ministre de mettre fin à un examen pour des raisons de sécurité nationale est définitive et que le Comité ne peut en saisir les tribunaux s'il est insatisfait de cette décision. Ce genre de pouvoir sans contrainte des ministres est très inhabituel dans notre système juridique. Il devrait y avoir un mécanisme en place afin que le Comité puisse en appeler de cette décision et exercer véritablement son mandat de surveillance.

#### **4) Les rapports du Comité sont présentés au premier ministre – et non au Parlement –, qui peut les censurer.**

Chaque année, le Comité devra présenter au premier ministre un rapport sur les examens qu'il a réalisés au cours de l'année précédente. Ces rapports contiendront les conclusions du Comité et ses recommandations, le cas échéant. Le Comité pourra rédiger des rapports spéciaux, au besoin, lesquels seront remis uniquement au premier ministre ou au ministre compétent.

Fait encore plus troublant, le par. 21(5) précise que le premier ministre peut enjoindre au Comité de soumettre une version révisée d'un rapport afin d'en exclure les renseignements dont, à son avis, « la communication porterait atteinte à la sécurité ou à la défense nationales ou aux relations internationales » avant que le rapport puisse être présenté au Parlement.

Cette disposition nous semble fortement problématique étant donné que le Comité a pour fonction d'examiner les activités d'organismes de sécurité nationale justiciables du pouvoir exécutif et de son chef, le premier ministre. Il semble y avoir un conflit d'intérêts dans la structure législative et pour l'éviter, il suffirait que le Comité relève du Parlement.

## **5) Le gouvernement nomme les membres du Comité qui surveilleront... le gouvernement.**

Le Comité sera composé d'au plus deux sénateurs et sept députés à la Chambre des communes, dont au plus quatre députés du parti au pouvoir. Par conséquent, si le Comité compte neuf membres, les membres provenant du parti au pouvoir seront en nombre minoritaire. Or, les membres de ce comité – qui sera chargé de surveiller les ministères fédéraux et les organismes de sécurité nationale dont le gouvernement est politiquement responsable – seront nommés par le gouverneur en conseil sur la recommandation du premier ministre. Le président, au lieu d'être élu par les autres membres, sera également désigné par le premier ministre.

Au Royaume-Uni, le premier ministre nomme les parlementaires chargés de la surveillance et, même si le Parlement est en mesure d'approuver ou de rejeter ces nominations – ce qui n'est pas le cas dans le projet de loi C-22 –, les organismes de défense des droits de la personne au Royaume-Uni ont fait observer que souvent, les membres sont trop étroitement liés au gouvernement et trop proches de ceux qu'ils sont chargés de surveiller, ce qui peut ébranler la confiance du public à l'égard de son indépendance et de la fiabilité de ses rapports.

## **6) Les recommandations du Comité ont-elles force obligatoire?**

Le projet de loi ne précise pas si les recommandations du Comité ont force obligatoire. Nous craignons donc que ce ne soit pas le cas, comme pour toutes les recommandations des organismes d'examen. Il va sans dire qu'elles devraient avoir force obligatoire si nous voulons une véritable responsabilisation.

## **7) Quels renseignements les membres du Comité peuvent-ils communiquer?**

Le projet de loi C-22 est franchement déroutant et intimidant en ce qui a trait à l'information que les membres peuvent divulguer dans l'exercice de leurs pouvoirs ou de leurs fonctions. Selon le projet de loi, les membres ne peuvent rien divulguer à l'exception de l'objet de leurs travaux de surveillance, mais cet aspect nous semble très vague et nous craignons que le gouvernement et les organismes fixent eux-mêmes les limites, soit par suite des pressions exercées sur les membres du Comité par le parti au pouvoir, soit a posteriori, ce qui poussera les membres à se censurer de crainte de franchir ces limites.

Qui plus est, les membres devront prêter le serment de confidentialité, ils seront donc à jamais tenus au secret et ne pourront se prévaloir de leur privilège parlementaire afin de se protéger s'ils divulguent des renseignements que le gouvernement ou les ministères auraient préféré taire. Dans une entrevue à CTV News, le ministre de la Sécurité publique, Ralph Goodale, a déclaré que les irrégularités ou les abus décelés par l'entremise des renseignements classifiés seront signalés au premier ministre et à personne d'autre, et que cette mesure devrait suffire à corriger la situation. Permettez-nous d'en douter. Que se passera-t-il si rien ne change? De quel recours le Comité

disposera-t-il pour faire pression sur le gouvernement afin que celui-ci corrige les abus, si ses membres ne peuvent en faire part au Parlement et au public, par peur des représailles? Cela pourrait occasionner d'importantes failles dans le système de surveillance.

### **8) Neuf membres pour surveiller vingt ministères et organismes?**

Le comité des parlementaires du Royaume-Uni est également composé de neuf membres, mais il ne surveille que trois organismes. La commission du renseignement de la Chambre des représentants des États-Unis est composée de vingt et un membres et celle du Sénat en compte, de quinze. Un total de neuf membres semble insuffisant pour surveiller les activités d'environ vingt ministères et organismes au Canada.

Enfin, le projet de loi C-22 ne garantit en rien que le Comité disposera des ressources, c'est-à-dire des fonds, du personnel et de l'aide des experts dont il aura besoin pour exercer son mandat. De plus, nous ignorons encore à quelle fréquence les membres se réuniront. Comme le Comité rend des comptes au premier ministre, il semble que l'affectation des fonds relèvera du Bureau du Conseil privé. Cela revient à dire que le financement du Comité est laissé à la discrétion du premier ministre.

Nous espérons que le Comité disposera de ressources humaines et financières proportionnelles à celles affectées aux organismes de sécurité nationale qu'il est chargé de surveiller afin qu'il puisse véritablement exercer ses fonctions. À titre de rappel, le Centre de la sécurité des télécommunications Canada, le Service canadien du renseignement de sécurité et la Gendarmerie royale du Canada disposent à eux trois d'un budget de près de quatre milliards de dollars et emploient un peu moins de 34 000 personnes.

### **Recommandations**

Pour conclure, nous recommandons qu'une organisation solide, indépendante et globale « d'examen et de traitement des plaintes » soit également mise sur pied afin de compléter et de soutenir le travail de « surveillance » du Comité des parlementaires.

Par ailleurs, nous recommandons que les modifications ci-dessous soient apportées au projet de loi C-22.

- Le Comité des parlementaires devrait relever du Parlement et non du premier ministre.
- Il faudrait ajouter une disposition exigeant que le Comité signale immédiatement au ministre compétent et au procureur général tout acte présumé répréhensible de même que tout manquement aux droits des Canadiens.

- Le Comité devrait avoir totalement accès aux renseignements dont il a besoin, à l'exception raisonnable des renseignements liés aux secrets du cabinet.
- Il faudrait supprimer l'alinéa 8b) permettant aux ministres d'empêcher la tenue d'une enquête sur une question ou une activité particulière de leur ministère en invoquant un risque pour la sécurité nationale.
- Il faudrait ajouter une nouvelle disposition accordant au Comité le pouvoir d'assigner des témoins, de les obliger à témoigner sous serment ou affirmation solennelle et d'exiger la production de tous les documents nécessaires.
- Il devrait y avoir une disposition générale définissant les termes de la coopération et de l'échange d'information entre le Comité et le nouvel organisme indépendant d'examen et de traitement des plaintes qu'il faudrait créer. D'ici à la mise sur pied de ce dernier, il faudrait renforcer les termes de la coopération avec les organismes d'examen existants en exigeant qu'au minimum, ceux-ci transmettent immédiatement au Comité des rapports indispensables, à savoir :
  - les rapports spéciaux de la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la Gendarmerie royale du Canada;
  - les rapports sur les risques de non-conformité préparés par le commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications;
  - les notes d'information du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) à l'intention du ministre de la Sécurité publique;
  - les rapports spéciaux du CSARS à l'intention du ministre de la Sécurité publique.