



**Confédération
des syndicats nationaux**

Mémoire présenté par la
Confédération des syndicats nationaux

à Sécurité publique Canada et au ministère de la Justice du Canada

dans le cadre de la consultation en ligne sur le
Livre vert sur la sécurité nationale de 2016

14 décembre 2016

Confédération des syndicats nationaux
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Télec. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Avant-propos	5
Introduction	7
Prévention de la radicalisation menant à la violence	9
– Approche en matière de prévention	9
– Intervention au stade de la « déradicalisation ».....	11
– Partenaires et champs de compétence.....	11
Projet de loi C-22	14
Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada.....	16
Loi sur la sûreté des déplacements aériens	17
Mesures de lutte contre le terrorisme prévues par le Code criminel.....	19
Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité.....	23
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés.....	27
– Certificats de sécurité.....	27
– Interdiction de territoire.....	28
Conclusion.....	31

Avant-propos

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 2 000 syndicats qui regroupent plus de 325 000 travailleuses et travailleurs, principalement sur le territoire du Québec, réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux.

« Dans une démocratie, tout n'est pas permis pour contrer le terrorisme. Motifs des juges Iacobucci et Arbour dans l'arrêt *Demande fondée sur l'art. 83.28 du Code criminel (Re)*, [2004] 2 R.C.S. 248, par. 7¹

« Ceux qui son[t] prêts à abandonner leur liberté essentielle pour gagner un peu de sécurité temporaire ne méritent ni la liberté ni la sécurité. »
Benjamin Franklin cité par la juge en chef Beverley McLachlin dans une allocution prononcée le 22 septembre 2009 (*Lutter contre le terrorisme tout en préservant nos libertés civiles*²)

¹ Demande fondée sur l'art. 83.28 du Code criminel (Re) [<https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/2156/index.do>]

² *Lutter contre le terrorisme tout en préservant nos libertés civiles*, Allocution prononcée par la très honorable Beverley McLachlin, C.P., Juge en chef du Canada [www.scc-csc.ca/court-cour/judges-juges/spe-dis/bm-2009-09-22-fra.aspx]

Introduction

L'histoire et la recension, par des groupes comme Amnistie internationale ou Avocats sans frontières, des cas de violations de droits fondamentaux démontrent que, partout dans le monde, les pouvoirs extraordinaires édictés dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ont malheureusement trop souvent permis aux pouvoirs publics de bafouer les droits fondamentaux de la personne.

Au Canada, la commission Iacobucci (Enquête interne sur les actions des responsables canadiens relativement à Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati et Muayyed Nureddin), la commission O'Connor (Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar) ainsi que des sagas judiciaires, comme celles qu'ont vécues Issam Al Yamani, Manickavasagam Suresh et Omar Khadr, nous apprennent que les dispositions visant à garantir la sécurité canadienne peuvent engendrer des iniquités et des injustices pour ceux qui doivent démontrer qu'ils ne représentent pas un péril pour le Canada.

Cela étant, la Confédération des syndicats nationaux reconnaît que la lutte contre le terrorisme constitue un objectif légitime et nécessaire pour le gouvernement du Canada. Cependant, il nous apparaît que le cadre juridique actuel est liberticide et qu'il n'assure pas la prévisibilité juridique qu'une législation moderne devrait atteindre.

En tant qu'organisation ouvrière, la CSN est particulièrement préoccupée par toute disposition assimilant à un acte terroriste des protestations politiques, qu'elles soient sociales, syndicales, féministes, environnementalistes, autochtones, y compris des protestations qui pourraient être qualifiées d'illégales en vertu du droit canadien, notamment la désobéissance civile pacifique. À cet égard, rappelons que la grève ouvrière — un droit dont on reconnaît aujourd'hui qu'il jouit d'une protection constitutionnelle tirant sa source de la liberté d'association garantie par la Charte canadienne des droits et libertés — a longtemps été illégale au Canada. La qualification juridique de la grève sociale ou politique n'est toujours pas claire au Canada; il y a donc lieu d'être très prudent quant à tout ce qui pourrait s'apparenter à un amalgame entre protestation et terrorisme. Qui plus est, le cadre juridique actuel, peu prévisible et vague, crée pratiquement un « délit d'opinion », et ce, à l'égard tant des infractions du Code criminel touchant le terrorisme que des dispositions visant les étrangers et les résidents permanents. La CSN est d'avis que dans une démocratie, nul ne devrait être inquiété en raison de ses opinions, même radicales, pour peu qu'elles ne soient pas exprimées par la violence. À l'heure actuelle, il est beaucoup trop facile pour les autorités canadiennes de déporter ou d'interdire du territoire une personne non naturalisée en raison de son affiliation à un groupe politique possédant une branche armée ou s'étant déjà adonnée à la guérilla armée.

Le caractère vague des mandats du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), des dispositions du Code criminel à l'égard du terrorisme et des dispositions concernant l'immigration et l'obtention du statut de réfugié font craindre des amalgames entre l'opinion politique d'une personne et le terrorisme.

Selon la CSN, il est nécessaire d'abroger les dispositions liberticides ainsi que de définir plus clairement les concepts vagues et ambigus afin d'obtenir un cadre juridique équilibré. De plus, il convient de s'assurer que le partage de l'information entre les organismes gouvernementaux se limite aux cas présentant un véritable risque en lien avec une infraction terroriste. Il faut également que les conséquences d'un tel partage de renseignements soient analysées avant qu'une divulgation ne soit faite.

Le *Livre vert sur la sécurité nationale de 2016* semble justifier nombre de dispositions liberticides introduites par la loi antiterroriste (projet de loi C-51) adoptée dans la hâte en mai 2015 plutôt que d'encourager la société civile à en faire la critique. En outre, l'utilisation de l'expression « valeurs canadiennes » nous préoccupe dans la mesure où il n'existe pas de valeurs propres au Canada et que cette terminologie vague et chauvine n'est d'aucune utilité pour poser des jalons juridiques. Selon la CSN, il est préférable de parler de droits et d'obligations. Lorsqu'il est nécessaire d'utiliser le concept de « valeurs », il faudrait faire référence aux valeurs propres aux sociétés libres et démocratiques. Pour la CSN, il est clair que le mépris des droits fondamentaux et l'accentuation du profilage sont des facteurs contribuant fortement à la radicalisation de certaines personnes et justifiant, à leurs yeux, le recours à la violence. La lutte contre le terrorisme ne doit pas faire reculer le droit à l'égalité et la lutte contre toute forme de discrimination. À ce titre, la CSN souhaite ardemment que les agissements inqualifiables du Canada à l'égard d'Omar Khadr, qui contrevenaient à ses engagements internationaux et à son droit interne, soient véritablement chose du passé.

Dans le présent mémoire, nous aborderons en premier lieu l'approche proposée par la CSN en matière de prévention de la radicalisation menant à la violence. Puis, nous émettrons des recommandations concernant les lois ou mesures suivantes : le projet de loi C-22 (Loi constituant le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement et modifiant certaines lois en conséquence); la *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada*; la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens*; les mesures de lutte contre le terrorisme prévues au Code criminel; la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*; et, finalement, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (certificats de sécurité et interdiction de territoire).

Prévention de la radicalisation menant à la violence

Le gouvernement fédéral souhaite jouer un rôle plus actif en matière de prévention de la radicalisation menant à la violence. Déjà, il a annoncé la création d'un bureau de sensibilisation communautaire et de lutte contre la radicalisation menant à la violence. Les futures initiatives et leur opérationnalisation ne sont pas clairement définies dans le livre vert, mais on compte sur la mobilisation des Canadiennes et des Canadiens pour établir les priorités de ce bureau et tracer les contours d'une éventuelle stratégie nationale de lutte contre la radicalisation menant à la violence³. La présente consultation constitue une occasion de contribuer à ce travail.

Approche en matière de prévention

Pour la CSN, il importe d'insister sur des moyens d'intervention se situant en amont de la radicalisation menant à la violence. Assurer la cohésion et la vitalité des collectivités, à l'échelle locale, nous semble la façon de faire la plus susceptible de réduire le risque que certaines personnes se radicalisent au point de préconiser la violence terroriste ou d'envisager d'y avoir recours au Canada ou à l'étranger. Pour ce faire, des ressources suffisantes doivent être allouées aux institutions et organismes publics ou communautaires qui travaillent au développement, au bien-être et au renforcement des collectivités en offrant, entre autres, un soutien à l'insertion des jeunes ainsi que de l'aide aux familles et aux immigrantes et immigrants.

La prévention nous apparaît une approche plus efficace que celles qui s'apparentent au profilage et à la stigmatisation d'une communauté religieuse en particulier, en l'occurrence la communauté musulmane, et les interventions plus tardives auprès de jeunes jugés susceptibles de commettre des actes terroristes.

Certains volets de l'approche préventive, comme la lutte contre le racisme systémique, l'islamophobie, les inégalités, la précarité et la pauvreté, revêtent plutôt une dimension provinciale, nationale, voire internationale. Le manque d'occasions et d'encadrement ainsi que les lacunes en matière d'insertion sociale sont en partie responsables de la radicalisation menant à la violence de certains jeunes, au-delà des organisations ou des influences qui peuvent canaliser leur désespoir, leurs frustrations et leurs angoisses. La marginalisation est un terreau fertile pour la radicalisation. Certains ont aussi démontré que, souvent, les croyances religieuses ne sont pas le déclencheur de la radicalisation menant à la violence⁴.

³ Sécurité publique Canada. Ministère de la justice. *Notre sécurité, nos droits*, livre vert sur la sécurité nationale de 2016 : document de contexte. p. 16. En ligne : [\[http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/sp-ps/PS4-204-2016-fra.pdf\]](http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/sp-ps/PS4-204-2016-fra.pdf)

⁴ Stéphane BERTHOMET, *Vers un échec de la « déradicalisation »?*, 28 octobre 2016. En ligne : [\[http://stephaneberthomet.ca/vers-un-echec-de-la-deradicalisation\]](http://stephaneberthomet.ca/vers-un-echec-de-la-deradicalisation)

Pour cette raison, l'approche que nous préconisons doit inclure le plan d'action québécois 2015–2018, mais elle doit aussi aller plus loin. Rappelons que ce plan insiste sur certaines mesures en matière de prévention et de « vivre ensemble » : recherche, sensibilisation, partenariat avec les institutions d'enseignement et formation des travailleuses et travailleurs de plusieurs domaines, dont les corps policiers⁵.

Selon un rapport français sur la « déradicalisation » produit par le Rapporteur du projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et député des Hauts-de-Seine, Sébastien Pietrasanta, « ce phénomène de radicalisation s'est accéléré et se nourrit notamment des évolutions sociétales et sociales observables au cours des dernières décennies », comme la perte d'audience des autorités institutionnelles à forte valeur intégratrice, la montée du chômage des jeunes et la panne de l'ascenseur social, qui génèrent, entre autres, une difficulté pour les jeunes de milieu défavorisé à trouver leur place dans une société qui se dit pourtant égalitaire et fraternelle.

[...] on assiste actuellement à un désengagement social et politique, voire à un repli communautaire. [...] Les experts et les praticiens analysent que, le plus souvent, le processus [de radicalisation] relève moins d'une adhésion aux préceptes de l'islam, fondée sur la connaissance du Coran, que d'une quête existentielle dans un contexte de mal-être psychologique et social : Le discours djihadiste vient combler une faille identitaire, bien plus qu'un désir de religion. [...] La plupart des radicalisés ont en commun une situation d'échec, de rupture, une quête de sens ou d'identité. Le trouble ressenti par la jeunesse n'est pas nouveau, mais son expression, un engagement radical, l'est⁶.

En somme, le phénomène de radicalisation menant à la violence a souvent beaucoup moins à voir avec la religion qu'avec le fait qu'une partie de la jeunesse se trouve marginalisée. La religion est, en dernière analyse, instrumentalisée.

Des facteurs psychologiques, comme les problèmes de santé mentale, peuvent également jouer un rôle dans la radicalisation menant à la violence. C'est ce qui ressort du profil psychologique et du cheminement de plusieurs auteurs d'attentats terroristes récents au Canada, aux États-Unis et en France⁷.

⁵ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *La radicalisation au Québec : agir, prévenir, détecter et vivre ensemble*. Plan d'action gouvernemental 2015–2018, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, juin 2015. En ligne : [\[http://www.midi.gouv.qc.ca/publications/fr/dossiers/PLN_Radicalisation.pdf\]](http://www.midi.gouv.qc.ca/publications/fr/dossiers/PLN_Radicalisation.pdf)

⁶ Sébastien PIETRASANTA, *La déradicalisation, outil de lutte contre le terrorisme*. Mission auprès du ministre de l'Intérieur, Monsieur Bernard Cazeneuve, confiée par le premier ministre, Monsieur Manuel Valls, juin 2015, p. 13 et 15. En ligne : [\[http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000455.pdf\]](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000455.pdf)

⁷ Voir notamment [\[http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/690627/terrorisme-folie-tracer-ligne-reflexions\]](http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/690627/terrorisme-folie-tracer-ligne-reflexions) et [\[http://www.lemonde.fr/sciences/article/2015/12/14/la-radicalisation-releve-de-la-sante-publique_4831865_1650684.html\]](http://www.lemonde.fr/sciences/article/2015/12/14/la-radicalisation-releve-de-la-sante-publique_4831865_1650684.html)

Pour définir une intervention intelligente, constructive et efficace, il est important d'établir un diagnostic juste du phénomène multifactoriel qu'est la radicalisation.

Intervention au stade de la « déradicalisation »

Certaines personnes ont déjà entamé un processus de radicalisation, par exemple en se rendant à l'étranger pour recevoir une formation au terrorisme ou participer à la lutte armée. La CSN est d'avis que les pouvoirs publics doivent intervenir auprès de ces personnes de façon ciblée et immédiate et dans une perspective de « déradicalisation⁸ ».

Autrement dit, l'approche ne doit pas stigmatiser. Le dialogue, l'assistance de professionnelles et de professionnels ainsi que l'échange d'information dans le respect des droits et libertés fondamentaux sont essentiels. Par ailleurs, il faut limiter la participation des services de sécurité qui « peut nuire à l'efficacité d'un programme [auprès de certaines communautés qui risqueraient] de se sentir ciblées, de refuser de coopérer et de se replier sur elles-mêmes⁹ ». C'est pourquoi il importe de miser sur l'intervention concertée d'un large éventail d'acteurs étatiques et de la société civile.

Partenaires et champs de compétence

Le financement doit respecter les champs de compétence constitutionnels. Ainsi, la sécurité nationale et le financement de la recherche sont des compétences fédérales alors que les affaires sociales sont des compétences provinciales. Ce qui relève des gouvernements provinciaux et municipaux doit être pris en charge par eux.

La CSN insiste sur l'importance de confier les interventions de prévention de la radicalisation menant à la violence à des organismes et des institutions des secteurs public, parapublic et communautaire dans lesquels œuvrent des intervenants qualifiés déjà présents sur le terrain. Dans le cadre des diverses interventions en matière de prévention, il faut établir un climat de

⁸ Selon le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), la « déradicalisation » « désigne le processus par lequel un État s'attache à éliminer ou à "corriger" ce qu'il considère comme une idéologie extrémiste ainsi que les comportements délictueux que cette idéologie aurait inspirés, favorisés ou facilités ». Voir CICR. *Radicalisation en milieu carcéral. Le point de vue du CICR*, Genève, juin 2016, p. 1. En ligne : [\[https://www.icrc.org/fr/document/radicalisation-prison\]](https://www.icrc.org/fr/document/radicalisation-prison)

⁹ Asiem EL DIFRAOUI et Milena UHLMANN, « Prévention de la radicalisation et déradicalisation : les modèles allemand, britannique et danois », in *Politique étrangère*, 4/2015 (Hiver), p. 171-182. En ligne : [\[https://www.cairn.info/article_p.php?ID_ARTICLE=PE_154_0171\]](https://www.cairn.info/article_p.php?ID_ARTICLE=PE_154_0171)

Les auteurs s'appuient sur l'approche danoise de la contre-radicalisation, qui est « remarquable par le degré de coopération qu'elle instaure entre société civile et services étatiques. Elle prend fortement en considération la marginalisation socio-économique et la faible représentation politique des jeunes Danois immigrés des deuxième et troisième générations, et évite la stigmatisation des communautés musulmanes grâce à des mesures sensibles et différenciées ».

confiance avec les collectivités, et les acteurs qui œuvrent sur le terrain sont les mieux placés pour les aider et les renforcer.

La création, par la Ville de Montréal, du Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence (CPRVM) était une initiative prometteuse. Le projet a même été louangé par le secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-moon, lors de son passage à Montréal en février dernier¹⁰. Mais les récentes allégations de non-respect de la confidentialité des informations recueillies et le traitement des professionnels qui y travaillent ont semé un doute sur sa crédibilité¹¹.

Parmi ceux qui seraient mis à contribution en matière de « déradicalisation », désignés sous le nom d'« agents de première ligne¹² » dans le *Livre vert sur la sécurité nationale de 2016*, se trouvent les « prestataires de services sociaux ». On ne précise toutefois pas de quels types d'emplois il est question. La CSN soutient qu'il est important de consulter les travailleuses et les travailleurs et leurs ordres professionnels et de les associer à la planification et à la mise en œuvre des mesures adoptées. À cet égard, nous tenons à soulever trois questions qui nous inquiètent sérieusement.

Premièrement, tous ces travailleurs et travailleuses n'ont pas la formation adéquate pour intervenir sur le plan individuel sur un enjeu aussi délicat que la radicalisation menant à la violence. Leur participation présente des risques de dérapages, notamment en matière d'éthique et de déontologie. Dans le cas des initiatives de « déradicalisation » en milieu carcéral, par exemple, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) souligne avec force que si les administrateurs et le personnel n'ont pas les connaissances et compétences requises leurs interventions pourraient avoir un effet contraire au but recherché. Une approche mettant davantage l'accent sur une « réforme religieuse ou idéologique » que sur la prévention de comportements illégaux serait néfaste, car elle nourrirait la méfiance, le sentiment de rejet et les attitudes négatives ou violentes¹³. Ce constat vaut pour l'ensemble des agents appelés à intervenir. Les agents du Service correctionnel du Canada, que nous représentons, n'ont pas été informés, et encore moins formés, sur la question.

¹⁰ Louis-Samuel PERRON, « Ban Ki-moon salue le travail du Centre de prévention de la radicalisation », *La Presse*, 13 février 2016. En ligne :

[<http://www.lapresse.ca/actualites/national/201602/13/01-4950374-ban-ki-moon-salue-le-travail-du-centre-de-prevention-de-la-radicalisation.php>]

¹¹ Voir entre autres Louis-Philippe OUIOMET, « Radicalisation : le lien de confiance ébranlé? », *Radio Canada International*, 27 octobre 2016 (mis à jour le 28 octobre 2016). En ligne :

[<http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/811308/centre-radicalisation-cprvm-directeur-code-deontologie-herman-okomba-deparice>] et Stéphane PARENT, « Critiques contre le directeur du Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence », *Radio Canada International*, 28 octobre 2016. En ligne : [<http://www.rcinet.ca/fr/2016/10/28/montreal-unesco-sommet-critiques-contre-le-directeur-du-centre-de-prevention-de-la-radicalisation-menant-a-la-violence/>]

¹² Le livre vert donne les exemples suivants (p. 16) : travailleurs auprès des jeunes, agents des services correctionnels et de libération conditionnelle, prestataires de services sociaux, chefs spirituels, professionnels de la santé mentale.

¹³ CICR, *op. cit.*, p. 5.

Deuxièmement, le travail de « déradicalisation » ne pourra être mené convenablement que si des ressources financières supplémentaires sont octroyées aux organismes désignés pour assurer la formation du personnel.

Troisièmement, il faut absolument éviter de faire de l'ensemble du personnel des agents de surveillance et de délation au service des autorités policières. Pensons notamment aux professionnels dont le code d'éthique et de déontologie ne leur permet pas de communiquer des informations confidentielles; il serait inacceptable de vouloir dénaturer les règles qui encadrent leur travail à des fins de surveillance. De plus, cela trahirait la confiance que les « usagers » accordent à ces professionnels et minerait le dialogue avec les collectivités. Si le bureau de la sensibilisation des collectivités communautaire et de la lutte contre la radicalisation menant à la violence veut « incorporer les leçons retenues de l'expérience de Montréal dans le cadre de l'élaboration de futurs programmes » (p. 16), il doit tenir compte de cet aspect.

La surveillance de nombreux journalistes québécois a récemment démontré que l'ingérence des corps de police (Service de police de la Ville de Montréal [SPVM], Sûreté du Québec [SQ], Gendarmerie royale du Canada [GRC]) peut entraîner des débordements et des violations des droits et libertés. Cela crée un climat de suspicion qui n'est guère encourageant pour les futurs agents de prévention de la radicalisation.

Enfin, il importe de bien définir le plan d'action avant d'allouer d'importants budgets à des programmes de « déradicalisation ». Ainsi, Stéphane Berthomet, expert en matière de radicalisation et de sécurité nationale, met-il en garde contre cet empressement qui explique beaucoup des ratés qu'a connus ce type de programmes dans plusieurs pays. Selon lui

C'est aussi et surtout la mise en place d'un business de la « déradicalisation » avec la bénédiction de politiciens qui voyaient, entre autres, dans la formule magique des « centres », une solution simple et efficace pour rattraper la lourde chaîne d'erreurs politiques qui a conduit à ce que des jeunes des sociétés occidentales se retournent contre leurs compatriotes¹⁴.

Recommandation

La CSN recommande d'adopter une démarche qui mise sur des moyens d'intervention qui se situent en amont de la radicalisation menant à la violence, en s'appuyant sur des institutions et des organismes publics et communautaires qui travaillent au développement, au bien-être et au renforcement des collectivités. Pour ce faire, les travailleuses et les travailleurs doivent recevoir des formations adéquates et ne pas subir de pression pour révéler des informations confidentielles. De plus, des ressources financières supplémentaires doivent être octroyées à ces organisations.

¹⁴ Stéphane BERTHOMET, *op. cit.*

Projet de loi C-22¹⁵

En mars 2009, la vérificatrice générale du Canada écrivait dans son rapport que :

La population doit aussi avoir l'assurance que les décisions prises et les activités menées par les organismes de renseignement sont conformes à la loi, uniformes et appropriées, et qu'elles sont surveillées par des organismes indépendants qui rendent des comptes au ministre concerné ou au Parlement¹⁶.

Depuis, il n'existe toujours pas d'organisme indépendant ayant la capacité d'enquêter, avec de larges pouvoirs, sur *toutes* les activités menées par les organismes de renseignement et de maintien de l'ordre relevant du champ de compétence fédéral. De nombreux acteurs fédéraux étant impliqués en matière de sécurité¹⁷, il serait essentiel qu'un seul et même organisme soit le chien de garde de leur travail. Actuellement, on compte trois véritables organismes de surveillance : la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC; le commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications¹⁸ et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité pour les activités du SCRS.

Le projet de loi C-22 est un pas dans la bonne direction; malheureusement, il s'agit d'un pas timide et mal assuré. Ce projet de loi institue un comité de parlementaire — le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement — qui aura le mandat d'examiner l'encadrement législatif, réglementaire et administratif relatif à la sécurité nationale et au renseignement. Ce comité pourra également scruter les activités des ministères s'occupant de sécurité nationale et de renseignement en plus d'examiner toute question liée à la sécurité nationale ou au renseignement dont il serait saisi par un ministre.

¹⁵ *Loi constituant le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement et modifiant certaines lois en conséquence.*

¹⁶ *Le Point : Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, mars 2009, p. 2.

¹⁷ Pensons notamment à l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA), à Affaires mondiales Canada, à l'Agence de la santé publique du Canada (ASPC), à l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), à l'Agence du revenu du Canada (ARC), à la Direction des organismes de bienfaisance, au Bureau du Conseil privé (BCP), au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE), au Centre de la sécurité des télécommunications Canada (CSTC), au Centre des opérations du gouvernement (COG), au Centre intégré d'évaluation du terrorisme (CIET), à Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), à la Gendarmerie royale du Canada (GRC), au ministère de la Défense nationale et aux Forces armées canadiennes (MDN/FC), au ministère des Finances, au ministère de la Justice, à Santé Canada, au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), au Service correctionnel du Canada (SCC), à Sécurité publique Canada, au Service des poursuites pénales du Canada (SPPC) et à Transports Canada.

¹⁸ Organisme fournissant des renseignements concernant des individus, des organismes ou des États étrangers et protégeant l'information électronique en fonction des priorités du gouvernement fédéral.

Cela dit, il paraît peu probable qu'un comité de parlementaires soit en mesure de procéder à des examens longs et complexes. Il est donc nécessaire que le comité soit épaulé par un vérificateur spécial ayant tous les pouvoirs que le comité lui confèrerait.

Le vérificateur spécial et le comité doivent relever du Parlement et non du gouvernement (à l'instar du vérificateur général du Canada¹⁹). Nous sommes d'avis que la nomination du vérificateur spécial et du comité devrait se faire par résolution d'au moins les deux tiers des membres de la Chambre des communes et non pas par le gouvernement sur recommandation du premier ministre (art. 5). Le mandat du comité ne doit pas être restreint par le pouvoir discrétionnaire du ministre compétent. L'article 8(b) du projet de loi C-22 devrait donc se lire ainsi :

[Le Comité a pour mandat :...] b) d'examiner toutes les activités des ministères et des agences liées à la sécurité nationale ou au renseignement [...]

Tant le vérificateur spécial que le comité doivent avoir accès à tous les renseignements leur permettant de faire un travail adéquat. Par conséquent, les restrictions énumérées à l'article 14 (exceptions quant à l'accès aux renseignements) et à l'article 16 (possibilité de refuser un renseignement non couvert par les exceptions au motif que sa communication porterait atteinte à la sécurité nationale et qu'il s'agit d'un « renseignement opérationnel spécial » au sens de la définition donnée au paragraphe 8[1] de la *Loi sur la protection de l'information*²⁰) n'ont pas lieu d'être ou, à tout le moins, devraient être considérablement réduites.

Le rapport annuel du comité doit être remis au Parlement et seul le comité devrait s'assurer que les renseignements qu'il comporte ne portent pas atteinte à la sécurité ou à la défense nationale ou aux relations internationales ou que n'y sont pas révélées des informations protégées en vertu d'un privilège reconnu par la loi ou la jurisprudence (art. 21).

Recommandations

La CSN recommande de modifier le projet de loi C-22 en vue de créer un organisme indépendant ayant la capacité d'enquêter de manière large sur *toutes* les activités menées par les organismes de renseignement et de maintien de l'ordre relevant du champ de compétence fédéral.

La CSN recommande également la nomination d'un vérificateur spécial ainsi que l'abrogation des articles 14 et 16. Les nominations des membres du comité et du vérificateur spécial doivent être faites par résolution d'au moins les deux tiers des membres de la Chambre des communes.

¹⁹ Voir notamment l'article 3 de la *Loi sur le vérificateur général*, L.R.C. (1985), c. A-17.

²⁰ L.R.C. (1985), c. O-5.

Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada

La *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada* édicte une série de dispositions qui, essentiellement, permettent aux institutions fédérales de communiquer et de relayer de l'information à d'autres institutions fédérales qui agissent de près (Agence des services frontaliers du Canada, Centre de la sécurité des télécommunications, Gendarmerie royale du Canada, ministère de la Défense nationale, Service canadien du renseignement de sécurité, etc.) ou de loin (Agence canadienne d'inspection des aliments, Agence de la santé publique du Canada, etc.) en matière de sécurité.

Le concept d'« activité portant atteinte à la sécurité du Canada » est au cœur de cette loi. Or, la définition de ce concept, à l'article 2, est beaucoup trop vague et étendue pour constituer un critère uniforme et fiable pouvant être opérationnalisé de manière homogène : « S'entend d'une activité qui porte atteinte à la souveraineté, à la sécurité ou à l'intégrité territoriale du Canada ou à la vie ou à la sécurité de la population du Canada [...] ».

Les activités données en exemple à l'article 2 sont, en outre, beaucoup trop nombreuses et imprécises :

- a) entraver la capacité du gouvernement fédéral — ou de son administration — en matière de renseignement, de défense, d'activités à la frontière, de sécurité publique, d'administration de la justice, de relations diplomatiques ou consulaires ou de stabilité économique ou financière du Canada;
- b) entraîner un changement de gouvernement au Canada ou influencer indûment sur un tel gouvernement par l'emploi de la force ou de moyens illégaux;
- c) espionner, saboter ou se livrer à une activité secrète influencée par l'étranger;
- d) se livrer au terrorisme;
- e) se livrer à une activité qui a pour effet la prolifération d'armes nucléaires, chimiques, radiologiques ou biologiques;
- f) entraver le fonctionnement d'infrastructures essentielles;
- g) entraver le fonctionnement de l'infrastructure mondiale d'information, au sens de l'article 273.61 de la *Loi sur la défense nationale*;
- h) causer des dommages graves à une personne ou à ses biens en raison de ses liens avec le Canada;
- i) se livrer à une activité au Canada qui porte atteinte à la sécurité d'un autre État.

[Nous soulignons]

Il est donc nécessaire de limiter les exemples de ce qui constitue réellement de la violence terroriste ou un risque véritable et pressant pour la sécurité du Canada. Il pourrait être pertinent de définir le terrorisme (un simple renvoi à l'article 83.01 C.cr. pourrait suffire).

Au 3^e alinéa de l'article 2, on prévoit une exclusion pour la défense d'une cause : « Il est entendu que sont exclues les activités de défense d'une cause, de protestation, de manifestation d'un désaccord ou d'expression artistique. (*activity that undermines the security of Canada*) ».

La CSN est d'avis qu'il est nécessaire de préciser que l'exclusion vaut également pour toute forme de désobéissance civile pacifique.

La divulgation de renseignements en vertu de cette loi constitue une violation du droit à la vie privée. Il est donc nécessaire d'établir un critère plus précis et plus directement lié à des activités terroristes avant de permettre une telle divulgation.

Par ailleurs, il serait pertinent de créer un organisme formé de juristes ayant le mandat de s'assurer que les informations relayées par une institution fédérale répondent véritablement à la définition plus restrictive de la Loi et qu'il est opportun et pertinent de les divulguer à tel ou tel autre organisme. Il importe, par ailleurs, que l'organisme qui reçoit des renseignements ne les divulgue pas subséquentement à des organismes étrangers, ce qui pourrait exposer certaines personnes à des traitements cruels ou inusités, notamment la torture. Il faut tout mettre en place pour que des commissions Iacobucci ou O'Connor ne soient plus jamais nécessaires.

Recommandations

La CSN recommande de modifier l'article 2 de la *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada* de façon à restreindre la définition d'une « activité portant atteinte à la sécurité du Canada ».

La CSN recommande de limiter les exemples donnés à cette définition de ce qui constitue réellement de la violence terroriste ou un risque véritable et pressant pour la sécurité du Canada.

La CSN recommande d'étendre l'exclusion à toute forme de désobéissance civile pacifique.

La CSN recommande également de créer un organisme chargé de s'assurer de la recevabilité des demandes de communication d'information.

Loi sur la sûreté des déplacements aériens

La CSN comprend la raison d'être de la liste d'interdiction de vol (*no-fly list*). Toutefois, il est inacceptable que de simples « motifs raisonnables de soupçonner » quelqu'un suffisent pour que son nom y soit inscrit. En outre, les personnes inscrites sur cette liste n'en sont informées qu'au moment où leur embarquement leur est refusé. À partir de ce moment, elles ont soixante jours pour demander au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile que leur nom soit radié de la liste. Une si courte prescription est inexplicable. Cette liste entraîne, ne l'oublions pas, une restriction au droit constitutionnel de se déplacer (le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir [art. 6 de la Charte canadienne des droits et

libertés]). Cette liste est établie par une autorité administrative. Elle limite l'exercice d'un droit fondamental sans qu'un tribunal indépendant se soit prononcé sur son bien-fondé.

Bien que la Loi prévoie une procédure d'appel devant un juge de la Cour fédérale, ce processus comporte des failles importantes. D'abord, le critère de la « raisonnable » (par. 16[5]) est insuffisant pour justifier la restriction d'un droit fondamental. Le critère devrait plutôt être celui de la justesse de la décision du ministre. Par ailleurs, la procédure d'appel est largement insatisfaisante dans la mesure où elle met à mal les principes d'équité procédurale. En effet, le juge président l'audience peut ne pas divulguer à l'appelant les renseignements ayant justifié son inscription sur la liste si ceux-ci peuvent « porter atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui ». Il est en effet bien difficile de contredire des informations que l'on ne connaît pas. L'appelant doit avoir accès à toute la preuve, de manière à être en mesure de contredire les preuves erronées ou non fondées; quitte à ce que certains noms d'informateurs soient caviardés. L'appelant doit aussi être en mesure de s'assurer que les preuves ont été recueillies de manière conforme à la Loi.

N'oublions pas que des personnes ont vu leur nom inscrit par erreur sur des listes. N'oublions pas également que les restrictions du droit de se déplacer peuvent entraîner des situations fâcheuses (par exemple l'impossibilité de se rendre dans son pays d'origine²¹ pour des événements importants et qui ne peuvent être différés [mariage, funérailles]). Qui plus est, la restriction du droit de se déplacer peut avoir des conséquences économiques importantes pour les personnes qui voyagent pour leur travail.

Recommandations

La CSN recommande de modifier l'article 8 de la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens* en remplaçant « soupçonner » par « croire ».

La CSN recommande de faire disparaître le délai de prescription de soixante jours pour formuler une demande de radiation de la liste d'interdiction de vol (paragraphe 15[1]).

La CSN recommande de substituer le critère de la « justesse » à celui de la « raisonnable » pour ce qui est des appels prévus au paragraphe 16(5).

La CSN recommande que, dans les cas d'appel, l'accès à la preuve nécessaire soit garanti à la personne demandant la radiation de son nom à la liste d'interdiction de vol, y compris des informations sur la manière dont la preuve à charge a été recueillie.

²¹ Selon le recensement de 2011, 6 775 800 Canadiennes et Canadiens étaient nés à l'étranger, ce qui représentait 20,6 % de la population totale de la fédération, soit la plus forte proportion des pays du G8. Ces personnes comme les deuxièmes générations d'origine immigrante (voire les troisièmes générations) continuent souvent de tisser des liens avec le pays d'origine, notamment dans le cadre de rapports familiaux. Site web de Statistique Canada : [<https://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-010-x/99-010-x2011001-fra.cfm>] (consulté le 27 octobre 2016).

Mesures de lutte contre le terrorisme prévues par le Code criminel

Avant les attentats du 11 septembre 2001, les responsables de l'application de la loi et du maintien de l'ordre public (*law enforcement*) disposaient déjà d'une panoplie impressionnante de dispositions législatives créant des infractions en matière de terrorisme. Malgré tout, le Parlement canadien a procédé en 2001 à un premier ajout de dispositions antiterroristes. Puis, avec l'adoption des dispositions de la partie III de la loi antiterroriste (projet de loi C-51), les autorités publiques se sont dotées de pouvoirs excessivement larges comprenant notamment l'ajout d'infractions, l'abaissement des seuils et des critères pour être reconnu coupable de certaines infractions, la possibilité de rendre des ordonnances intrusives, et la possibilité de détenir une personne de manière préventive jusqu'à sept jours. Ces modifications législatives ont mis à mal plusieurs principes qui devraient être chers à toutes les démocraties véritables. Citons, à titre d'exemples, la présomption d'innocence, la protection contre l'intrusion de l'État dans la vie privée, la protection contre la détention arbitraire et le respect des exigences d'équité procédurale en matière judiciaire et quasi judiciaire. Or, le Canada est l'un des pays occidentaux les moins touchés par le terrorisme. Ni au moment du dépôt du projet de loi C-51, ni aujourd'hui, la preuve ne supporte la nécessité d'un tel arsenal législatif. Il est impératif que le Parlement du Canada revoie en profondeur les dispositions antiterroristes pour les rendre conformes aux exigences de prévisibilité juridique et pour retirer ou modifier toutes celles qui sont liberticides, notamment en raison de leur caractère vague.

La CSN est d'avis que certains articles doivent être abrogés, plus particulièrement les articles 83.18 (Participer à un groupe terroriste), 83.181 (Quitter le Canada pour participer à une activité d'un groupe terroriste), 83.19 (Facilitation d'une activité terroriste), 83.21 C.cr. (Charger une personne de se livrer à une activité pour un groupe terroriste), 83.221 (Préconiser ou fomenter la perpétration d'infractions de terrorisme) et 83.231 C.cr. (Incitation à craindre des activités terroristes).

Si le Parlement décide de maintenir certaines de ces dispositions, il lui faudrait, à tout le moins, les revoir en profondeur notamment pour en accroître la prévisibilité juridique et élever le seuil nécessaire à une condamnation.

L'article 83.18 (Participer à un groupe terroriste) permet de criminaliser la participation ou la contribution à des activités d'un groupe terroriste. Son premier paragraphe est libellé comme suit :

Est coupable d'un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de dix ans quiconque, sciemment, participe à une activité d'un groupe terroriste, ou y contribue, directement ou non, dans le but d'accroître la capacité de tout groupe terroriste de se livrer à une activité terroriste ou de la faciliter.

[Nous soulignons]

Nous croyons qu'il faut supprimer la possibilité de voir la responsabilité criminelle d'une personne engagée en raison d'une contribution « indirecte » pour éviter qu'un conjoint ou un colocataire, par exemple, ne soit entraîné dans une poursuite pouvant faire l'objet d'une peine très importante pour des gestes qu'il n'a pas directement commis avec une intention coupable. Le deuxième paragraphe de l'article 83.18 se lit ainsi :

Pour que l'infraction visée au paragraphe (1) soit commise, il n'est pas nécessaire :

- a) qu'une activité terroriste soit effectivement menée ou facilitée par un groupe terroriste;
- b) que la participation ou la contribution de l'accusé accroisse effectivement la capacité d'un groupe terroriste de se livrer à une activité terroriste ou de la faciliter;
- c) que l'accusé connaisse la nature exacte de toute activité terroriste susceptible d'être menée ou facilitée par un groupe terroriste.

Compte tenu de la gravité de cette infraction, ces trois alinéas devraient être supprimés, sans quoi l'on peut craindre qu'une personne ne soit reconnue criminellement responsable que pour des paroles ou des opinions.

L'infraction prévue à l'article 83.181 (Quitter le Canada pour participer à une activité d'un groupe terroriste) repose sur la définition du paragraphe 83.18(1). Dès lors que l'on modifie l'article 83.18, comme le recommande la CSN, l'infraction définie à l'article 83.181 deviendra plus prévisible et moins arbitraire.

L'article 83.19 C.cr. vise à criminaliser le comportement d'une personne qui sciemment facilite une activité terroriste. Toutefois, on précise, aux alinéas *a* et *b* du deuxième paragraphe de cet article, qu'il « n'est pas nécessaire pour faciliter une activité terroriste » :

- a) que l'intéressé sache qu'il se trouve à faciliter une activité terroriste en particulier;
- b) qu'une activité terroriste en particulier ait été envisagée au moment où elle est facilitée.

La CSN recommande de supprimer ces deux alinéas qui risquent d'entraîner la responsabilité criminelle pour des gestes posés sans une intention coupable.

L'article 83.21 C.cr. vise à criminaliser le comportement d'une personne qui sciemment charge une autre personne de se livrer à une activité au profit d'un groupe terroriste, ou sous sa direction ou en association avec lui. Rappelons qu'il s'agit d'un crime excessivement grave puisqu'il est passible d'un emprisonnement à perpétuité.

Les alinéas *a*, *b*, et *g* du deuxième paragraphe de cet article se lisent ainsi :

Pour que l'infraction visée au paragraphe (1) soit commise, il n'est pas nécessaire :

- a) que l'activité à laquelle l'accusé charge quiconque de se livrer soit effectivement mise à exécution;
- b) que l'accusé charge une personne en particulier de se livrer à l'activité;
- [...]
- g) que l'accusé connaisse la nature exacte de toute activité terroriste susceptible d'être menée ou facilitée par un groupe terroriste.

En raison de la gravité de cette infraction, ces trois alinéas devraient être supprimés pour éviter que la responsabilité criminelle d'une personne ne soit reconnue sans même qu'elle ait envisagé la nature exacte de ce qu'on lui reproche.

L'infraction prévue à l'article 83.221 C.cr. (Préconiser ou fomenter la perpétration d'infractions de terrorisme) est inquiétante. Son premier paragraphe est ainsi rédigé :

Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans, quiconque, sciemment, par la communication de déclarations, préconise ou foment la perpétration d'infractions de terrorisme en général — exception faite de l'infraction visée au présent article —, sachant que la communication entraînera la perpétration de l'une de ces infractions ou sans se soucier du fait que la communication puisse ou non entraîner la perpétration de l'une de ces infractions.

Par cet article, le législateur criminalise la communication de déclarations qui préconisent ou fomentent la perpétration d'infractions de terrorisme. Or, nous craignons que la seule existence de cette infraction ait un effet d'autocensure des participants au débat public d'autant que la rédaction de cet article est loin d'être limpide. À l'heure du Web 2.0, peut-on penser qu'une personne ne faisant que copier, par exemple, une vidéo de propagande djihadiste, dans un but de dénonciation ou de satire, puisse être poursuivie pour avoir préconisé la perpétration d'une infraction terroriste? La réponse à cette question est loin d'être claire tant la rédaction de l'article peut porter à confusion. Ainsi, l'infraction semble requérir le caractère intentionnel, vu l'utilisation du terme « sciemment »; toutefois, le premier paragraphe *in fine* semble plutôt édicter que la seule négligence quant à la portée d'une publication suffirait à entraîner la responsabilité criminelle : « ou sans se soucier du fait que la communication puisse ou non entraîner la perpétration de l'une de ces infractions » [nous soulignons]. Cette infraction est trop vague et imprécise. Qui plus est, la liberté de presse et la liberté de pensée, notamment la liberté académique, risquent d'être restreintes par cette disposition.

L'article 83.231 C.cr. devrait être abrogé, car il introduit une infraction vaseuse d'« incitation à faire craindre des activités terroristes ». Cette infraction au potentiel liberticide énorme est tout simplement inutile et excessive. On se rappellera d'ailleurs que cette disposition avait été invoquée à l'encontre d'activistes étudiants lors du Printemps érable²².

La démarcation entre un parti politique et un groupe terroriste n'est pas toujours très claire, particulièrement à l'étranger — pensons, par exemple, aux pays aux prises avec une guerre civile ou à la Palestine —, aussi, toute infraction basée sur la simple participation ou la contribution, même indirecte, à une activité d'un groupe ayant une branche terroriste est, selon nous, excessive. Certes, jusqu'ici, les tribunaux ont eu tendance à faire une interprétation atténuée des dispositions antiterroristes (*reading down*) pour les rendre plus conformes aux préceptes généraux de droit pénal dans des pays démocratiques²³. Toutefois, nous sommes d'avis que les textes devraient être, *per se*, respectueux des droits fondamentaux.

L'article 83.28 C.cr. prévoit un processus d'investigation de type inquisitoire où le droit au silence est nié. Or, le droit pénal canadien tire son origine du droit anglais et repose sur un processus judiciaire de nature accusatoire et contradictoire. Le juge doit donc être, en principe, l'arbitre impartial d'un débat entre les pouvoirs publics (la Couronne) et la défense. Le juge doit certes s'assurer du respect des règles de preuve et de procédure, mais son implication est plutôt effacée contrairement au modèle inquisitoire que l'on retrouve couramment en Europe continentale où le juge prend une part beaucoup plus active au processus de recherche de la vérité, notamment en menant les interrogatoires. Or, les pouvoirs conférés par les articles 83.28 C.cr. et suivants font glisser la conduite d'une enquête relative à une infraction de terrorisme en vertu de cette disposition vers un processus de type inquisitoire. Ce glissement risque, comme le soulignait avec beaucoup d'à-propos le juge LeBel, dissident dans l'arrêt *Demande fondée sur l'art. 83.28 du Code criminel (Re)*²⁴, de miner notre conception de l'indépendance judiciaire dans sa dimension institutionnelle, particulièrement à l'égard de la séparation des pouvoirs de l'État. Il n'est donc pas souhaitable qu'une disposition pénale amène un juge à présider une enquête de type policier. Cette confusion des rôles (pouvoir judiciaire vs pouvoirs exécutif et policier²⁵) risque, en

²² Voir à ce sujet l'article du *Devoir* du 14 mai 2012 : « Des accusations liées au terrorisme contre les quatre suspects du métro ». En ligne :

[<http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/350026/des-accusations-liees-au-terrorisme-contre-les-quatre-suspects-du-metro>] (consulté le 31-10-2016) et le rapport commun de la Ligue des droits et libertés, de l'Association des juristes progressistes et de l'Association pour une solidarité syndicale étudiante publié en avril 2013. En ligne :

[<http://fspd.uqam.ca/upload/files/rapport-2013-repression-discrimination-et-greve-etudiante.pdf>]

²³ Voir notamment : *Demande fondée sur l'art. 83.28 du Code criminel (Re)*, [2004] 2 RCS 248, *R. c. Namouh*, 2010 QCCQ 943 et *R. c. Khawaja*, [2012] 3 RCS 555.

²⁴ [2004] 2 RCS 248, par. 169 et s.

²⁵ La fonction policière dans notre tradition est singulière et très autonome, voir à ce sujet l'arrêt *R. c. Campbell*, [1999] 1 RCS 565. Les procureurs de la Couronne jouissent d'une grande indépendance et s'acquittent d'un devoir public, voir à ce sujet les arrêts *R. c. Boucher*, [1955] R.C.S. 16 et *R. c. Cook*, [1997] 1 R.C.S. 1113.

raison de notre tradition juridique, d'induire la perception que les juges sont devenus les alliés du pouvoir exécutif et, à terme, de déconsidérer l'administration de la justice. Cette disposition réduit, par ailleurs, la protection qui devrait être accordée à tous à l'égard de l'auto-incrimination (art. 13 de la Charte canadienne des droits et libertés). Dans les circonstances, il est nécessaire d'abroger cet article.

L'arrestation sans mandat prévue aux articles 83.3 et suivants nous préoccupe grandement. Une détention préventive pouvant durer jusqu'à sept (7) jours nous apparaît excessive. De plus, les motifs permettant une détention préventive sont insuffisants. En effet, selon cet article, il suffit de démontrer la « possibilité qu'une activité terroriste soit entreprise » et d'avoir des « motifs raisonnables de soupçonner que l'imposition, à une personne, d'un engagement assorti de conditions ou son arrestation aura vraisemblablement pour effet d'empêcher que l'activité terroriste ne soit entreprise » [nous soulignons]. Certes, le fait qu'il faille le consentement préalable du procureur général pourra constituer un frein au recours abusif à la détention, mais un droit constitutionnel ne devrait pas reposer sur un pouvoir discrétionnaire encadré de manière floue et vague. Toute détention sans inculpation est contraire aux droits fondamentaux. Depuis le Moyen Âge, les sujets anglais sont en mesure de faire vérifier par les pouvoirs judiciaires toute détention de manière à s'assurer qu'il ne s'agit pas d'une privation de liberté vexatoire ou arbitraire. L'article 10 de la Charte canadienne des droits et libertés constitutionnalise ce droit. Parce qu'il banalise la détention provisoire, l'article 83.3 C.cr. devrait être abrogé.

Enfin, l'article 83.26 C.cr. devrait être abrogé étant donné que l'imposition de peines consécutives, qui ouvre la voie à des peines déraisonnables, voire cruelles, n'est pas acceptable dans une véritable démocratie.

Recommandation

La CSN recommande l'abrogation des articles 83.18, 83.181, 83.19, 83.21, 83.221, 83.231, 83.26, 83.28 et 83.3 C.cr. ou leur révision en profondeur dans le sens des observations formulées plus haut.

Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité

La *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (Loi sur le SCRS) établit un régime parallèle de droit, exorbitant du droit commun, y compris du droit criminel, qui accorde aux agents du SCRS des pouvoirs dignes, à certains égards, de régimes autoritaires. Il s'agit, selon la CSN, d'une loi qui doit être revue en profondeur.

La CSN est particulièrement inquiète des pouvoirs accordés aux agents du SCRS en vertu des articles 12, 12.1, 21 et 21.1 de la Loi, particulièrement ceux visant à « réduire les menaces envers la sécurité du Canada ». Il est en effet préoccupant qu'une loi permette à un juge de décerner, à huis clos et *ex parte*, un mandat autorisant des agents du SCRS à agir de manière contraire aux droits fondamentaux, y compris aux droits enchâssés dans la constitution. Les

dispositions de l'article 12.1 et du paragraphe 21.1(3) donnent toute latitude au SCRS, car dès lors qu'existent des motifs raisonnables de croire qu'une activité donnée constitue une menace pour la sécurité du Canada, il peut prendre des mesures, même à l'extérieur du Canada, pour la réduire. De telles mesures nécessitent un mandat si elles portent atteinte à une liberté ou à un droit garanti par la Charte canadienne des droits et libertés (article 21.1) ou si elles sont contraires à d'autres règles du droit canadien (par. 12.1 Bureau de la sensibilisation des collectivités communautaire et de la lutte contre la radicalisation menant à la violence [3]). Le paragraphe 21.1(3) précise qu'en plus d'autoriser les agents du SCRS à prendre les mesures qu'ils demandent, la Cour peut aussi permettre :

- a) l'accès à un lieu ou un objet ou l'ouverture d'un objet;
- b) la recherche, l'enlèvement ou la remise en place de tout document ou objet, leur examen, le prélèvement des informations qui s'y trouvent, ainsi que leur enregistrement et l'établissement de copies ou d'extraits par tout procédé;
- c) l'installation, l'entretien et l'enlèvement d'objets;
- d) les autres actes nécessaires dans les circonstances à la prise des mesures.

Une fois un mandat décerné en vertu de la Loi sur le SCRS, aucune autorité judiciaire ne sera en mesure de s'assurer qu'il a été exécuté correctement. Il serait pourtant important que des vérifications soient effectuées, car les pouvoirs conférés par la Loi sur le SCRS sont excessivement larges et s'apparentent à des sanctions pour des infractions criminelles puisque les seules limites législatives à ces pouvoirs sont de ne pas causer, volontairement ou par négligence criminelle, des lésions corporelles au sens où l'entend le Code criminel (une blessure qui nuit à la santé ou au bien-être d'une personne et qui n'est pas de nature passagère ou sans importance), la mort, de porter atteinte à l'intégrité sexuelle d'une personne ou de tenter volontairement de nuire au cours de la justice (art. 12.2). En outre, ces pouvoirs ne sont pas restreints aux seules activités terroristes. Or, ils seront exercés sans qu'aucun procès n'ait été tenu. On peut donc craindre que la séquestration et le kidnapping soient des mesures désormais admises, après l'obtention d'un mandat, pour réduire les menaces pour la sécurité du Canada, et ce, autant ici qu'à l'étranger (par. 21.1[4]).

La CSN, s'inspirant de la proposition formulée par le Barreau du Québec en mars 2015²⁶, estime que la Cour devrait être tenue d'assurer un suivi de tous les mandats décernés en vertu des articles 21 (fouille, perquisition, saisie d'objets et interception de communications) et 21.1 (mesures pour réduire les menaces envers la sécurité du Canada).

²⁶ Barreau du Québec, Lettre portant sur le projet de loi C-51 (Loi antiterroriste de 2015) adressée à L'honorable Steven Blaney, ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, et à L'honorable Daryl Kramp, président du Comité permanent de la sécurité publique et nationale. En ligne : [\[https://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2015/20150330-pl-c51.pdf\]](https://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2015/20150330-pl-c51.pdf)

De plus, la CSN croit qu'il serait nécessaire de prévoir le recours à un avocat spécial, du même type que ceux prévus pour les certificats de sécurité, pour tout mandat requis en vertu de la Loi sur le SCRS. Cet avocat spécial, commis d'office et dont les honoraires seraient à la charge de l'État, pourrait examiner les faits sur lesquels le SCRS s'appuie pour requérir un mandat. Il pourrait également suggérer des moyens moins intrusifs permettant d'arriver aux mêmes fins, particulièrement en matière de perturbation. Il devrait être convié aux audiences (à huis clos) de suivi des mandats pour, là aussi, être à même de faire des observations. Ces suivis devraient être périodiques d'autant que certains mandats demeurent valides jusqu'à un an (sous-alinéa 21[2][g]). L'avocat spécial devrait être convié à l'audience pour le renouvellement d'un mandat visant une activité de perturbation (art. 22.1). Il pourrait, en outre, requérir un contrôle judiciaire ou un appel (si le législateur en crée un dans la Loi sur le SCRS) d'un mandat qui aurait été décerné de manière abusive, déraisonnable ou en contravention des articles 21 ou 21.1. Ce contrôle se ferait, lui aussi, à huis clos. Il serait important qu'autant à l'étape d'émission du mandat que lors de son renouvellement ou de son suivi, la preuve du SCRS ne se limite pas à des affidavits, mais qu'une personne physique connaissant le dossier soit présente de manière à pouvoir être interrogée par le juge et l'avocat spécial. La liste des avocats spéciaux devrait être dressée à partir de suggestions des organisations civiles œuvrant de préférence en matière de défense des droits civils.

Même si un tel processus était instauré, plusieurs dispositions devraient être modifiées. Ainsi, l'article 12 de la Loi, permettant la cueillette et la conservation d'informations, doit être modifié pour hausser les critères autorisant de tels agissements. Les pouvoirs consentis au SCRS ne devraient s'exercer que lorsqu'il y a un « motif raisonnable de croire », plutôt que de « soupçonner », qu'il existe des « menaces envers la sécurité du Canada ».

Par ailleurs, le concept de « menaces envers la sécurité du Canada », défini à l'article 2 de la Loi, prévoit une exception pour la défense d'une cause par des activités licites. La CSN est toutefois d'avis qu'il ne faut pas limiter cette exception « aux activités licites de défense d'une cause » dans la mesure où une activité peut être illicite, au sens du droit procédural ou substantiel, sans pour autant être criminelle ou comporter des risques pour la santé ou la sécurité des personnes. Les protestations prenant la forme de désobéissance civile pacifique peuvent très bien être qualifiées, juridiquement, d'« illicites » sans qu'il soit justifiable que les agents du SCRS exercent les pouvoirs excessivement larges dont ils sont dotés en vertu de la Loi à l'encontre d'activistes, de syndicalistes ou de protestataires. Les notions comme les *activités préjudiciables aux intérêts du Canada* ou qui *visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi* sont trop floues et extensibles pour constituer des critères satisfaisants à l'octroi de pouvoirs d'une telle étendue.

Selon la CSN, l'article 12 devrait comporter un paragraphe portant sur la conservation des informations et des renseignements ainsi que sur les conditions et les délais de conservation.

Sur le plan du droit international, nous sommes étonnés de constater que plusieurs dispositions de la Loi sur le SCRS ont une portée extraterritoriale²⁷. De plus, nous sommes préoccupés par le fait que le concept de « menaces envers la sécurité du Canada » n'est pas uniquement utilisé dans le cadre des activités traditionnelles du SCRS, soit le renseignement, mais que c'est sur sa base que le SCRS peut mener des activités de perturbation (« mesure pour réduire les menaces envers la sécurité du Canada »). En effet, le premier paragraphe de l'article 12.1 de la Loi édicte que :

S'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une activité donnée constitue une menace envers la sécurité du Canada, le Service peut prendre des mesures, même à l'extérieur du Canada, pour réduire la menace.

[Nous soulignons]

Il serait aussi opportun de qualifier l'intensité de la menace — imminente, importante, grave? — autorisant le SCRS à entreprendre, sur mandat, des activités de perturbation (art. 21.1). La Loi n'édicte pas clairement que toute mesure nécessite un mandat, aussi, la CSN estime qu'il y a lieu de lever cette ambiguïté et d'exiger un mandat pour toute activité de perturbation.

Il serait également opportun que le paragraphe 12.1 (2), balisant les mesures de perturbation autorisées, précise que le SCRS ne peut entreprendre que les mesures les moins dérogatoires au droit canadien, particulièrement les mesures évitant de mettre en jeu l'intégrité physique, la liberté et la sécurité des personnes de même que les mesures les moins intrusives à l'égard du droit à la vie privée.

Dans le même sens, il serait nécessaire que la liste des limites législatives aux pouvoirs de perturbation (art. 12.2) inclue également l'interdiction de l'emprisonnement et de la détention ou de toute autre forme de privation de liberté, de même que l'interdiction de la torture ou de toute forme de traitements cruels ou inusités.

Il faudrait conditionner l'octroi de tout mandat demandé en vertu de l'article 21.1 à une analyse s'apparentant à celle que commande l'arrêt *Oakes*²⁸. Le juge devrait faire cette analyse après avoir entendu les arguments du SCRS et d'un avocat spécial. Pour accorder un mandat, il devrait être convaincu que l'objectif justifie que l'on viole une loi ou un droit fondamental, qu'il existe un lien direct et rationnel entre la perturbation demandée et cet objectif, que cette perturbation sera la moins attentatoire aux droits fondamentaux et que l'intérêt collectif est tel que les effets bénéfiques l'emportent sur les préjudices. Le fardeau de convaincre la Cour devrait reposer sur les épaules du SCRS. En outre, la Cour devrait avoir

²⁷ L'arrêt *R. c. Hape*, [2002] 2 RCS 292 est intéressant à ce point de vue puisque la Cour suprême du Canada y analyse la possibilité pour le Parlement fédéral d'édicter des lois d'une portée extraterritoriale et les règles internationales s'y opposant.

²⁸ *R. c. Oakes*, [1986] 1 RCS 103.

l'obligation d'analyser en quoi cette mesure risque d'affecter les obligations internationales du Canada, particulièrement celles en matière de droits fondamentaux.

Recommandation

La CSN recommande la révision en profondeur de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, particulièrement ses articles 2, 12, 12.1, 12.2, 21 et 21.1 dans le sens des observations formulées plus haut.
--

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés

Le *Livre vert sur la sécurité nationale de 2016* ne fait que très peu mention des dispositions de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* en matière de sécurité. Considérant que les inégalités croissantes et les conflits violents entraînent d'innombrables personnes vers un exil forcé et que le Canada a la responsabilité et le devoir d'accueillir les réfugiés convenablement, la CSN croit que plusieurs dispositions de cette loi doivent être modifiées. À cet égard, les dispositions relatives à l'interdiction de territoire et celles portant sur les certificats de sécurité sont les plus pernicieuses envers les droits et libertés garantis par la Charte canadienne des droits et libertés. À ce titre, des modifications législatives s'imposent.

Certificats de sécurité

Le régime des certificats de sécurité est si exorbitant des règles élémentaires de droit commun qu'il doit être revu complètement.

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (L.i.p.r.) permet au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile de délivrer un certificat attestant qu'un étranger ou un résident permanent est interdit de territoire au Canada, notamment pour raison de sécurité (paragraphe 77[1]). Ultimement, la confirmation par la Cour fédérale du caractère raisonnable d'un certificat (art. 78) aura pour effet d'entraîner l'expulsion du Canada de la personne visée par le certificat, et ce, qu'il s'agisse d'un ressortissant étranger ou d'un résident permanent (art. 80).

Jusqu'en 2008, le processus d'émission d'un certificat de sécurité se déroulait en l'absence de la personne intéressée et de son avocat. Pire encore, la personne intéressée n'avait pas accès aux preuves retenues contre elle pour des motifs de sécurité nationale et de sécurité d'autrui. Le processus ne permettant pas d'assurer le droit à un procès juste, équitable et indépendant ni le droit à une défense pleine et entière, la Cour suprême du Canada a déterminé qu'il s'agissait d'une procédure non conforme à la justice fondamentale et en a invalidé des pans entiers. Elle a en outre proposé le recours à l'avocat spécial²⁹, proposition qui a été retenue par le législateur fédéral. Nous traiterons donc de cette procédure spéciale et émettrons des recommandations à son égard.

²⁹ *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9.

Encore à ce jour, à la suite de l'émission d'un certificat de sécurité, le juge de la Cour fédérale doit ordonner une audience à huis clos en l'absence de la personne intéressée et de son avocat chaque fois que le ministre en fait la demande au motif que la divulgation des renseignements porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui (alinéa 83[1][c]). Soulignons que l'évaluation de ce risque est, à cette étape du processus, laissée à la totale discrétion du ministre. Les renseignements sur lesquels cette analyse se fonde peuvent provenir d'un État étranger.

Une fois le huis clos ordonné, le juge doit procéder à la nomination d'un avocat spécial (alinéa 83[1][b]) qui aura pour rôle de défendre les intérêts de la personne visée par le certificat en son absence et en l'absence de son avocat (paragraphe 85.[1]). À l'issue de l'audience à huis clos, un résumé de la preuve présentée sera remis à la personne visée, mais ce résumé ne devra comporter aucun renseignement susceptible de porter atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui. Le résumé devra toutefois lui permettre de connaître ce qu'on lui reproche (alinéa. 83[1][e]). Le juge ne pourra fonder sa décision sur des éléments de preuve qui n'ont pas été fournis à l'avocat spécial (alinéa 83[1][k]). L'avocat spécial est donc le porte-parole de la personne intéressée en son absence. Ce processus impose une confiance aveugle envers l'avocat spécial. Le caractère kafkaïen du procès demeure, à bien des égards, dès lors que l'on se place dans la position de la personne visée par le certificat.

En raison de ce qui précède, la CSN est d'avis que des modifications législatives doivent être apportées concernant la nomination d'avocats pouvant agir à titre d'avocat spécial. Actuellement, la ministre de la Justice est chargée de procéder à la nomination des avocats spéciaux (paragraphe 85[1]). Or, il apparaît nécessaire que la nomination des avocats spéciaux soit la plus indépendante possible du pouvoir exécutif. Pour ce faire, la CSN préconise la création d'un comité indépendant dont la majorité des membres proviendraient d'organisations civiles, et une préférence pourrait être accordée aux organisations vouées à la défense des droits civils. En effet, ces dernières seraient plus en mesure de proposer des avocats spécialisés en droits de la personne. Ce qu'il convient d'exiger, c'est une indépendance stricte face au pouvoir exécutif, considérant le pouvoir exorbitant du droit commun dont dispose le pouvoir exécutif dans le processus d'émission de certificats de sécurité. La CSN considère qu'il est impératif que les avocats spéciaux bénéficient de toute l'indépendance requise pour contester la preuve recueillie et déposée par le pouvoir exécutif. Un processus de nomination rigoureux et indépendant est une nécessité absolue.

Interdiction de territoire

La CSN estime que les dispositions relatives à l'interdiction de territoire sont attentatoires aux droits de la personne les plus élémentaires.

Tout d'abord, l'article 33 prévoit que toute appréciation des faits menant à une interdiction de territoire doit reposer sur des « motifs raisonnables de croire qu'ils sont survenus, surviennent ou vont survenir » [nous soulignons]. De simples motifs raisonnables nous paraissent une base bien mince pour interdire de territoire un résident permanent.

L'article 34 prévoit plusieurs motifs de sécurité pour lesquels l'interdiction de territoire peut être prononcée. L'alinéa 24 (1)b.1) stipule que la « subversion contre toute institution démocratique » entraîne une interdiction de territoire. Nous sommes d'avis que le terme « subversion » est trop vague et induit un risque que la protestation légitime contre une institution démocratique puisse être vue comme subversive, à partir du moment où le fonctionnement de l'institution démocratique peut être perturbé. Le recours à la violence ou l'appel manifeste à la violence à l'encontre d'une institution démocratique devraient constituer les seules manifestations subversives pouvant entraîner une interdiction de territoire.

Par ailleurs, l'article 39 prévoit que l'incapacité financière à subvenir à ses besoins et à ceux des personnes à sa charge peut entraîner l'interdiction de territoire. Qui plus est, l'étranger visé devra démontrer sa capacité future de subvenir à ses besoins et à ceux des personnes à sa charge. Qui peut réellement prévoir sa capacité future à subvenir à ses besoins? La CSN considère que la capacité future de subvenir à ses besoins ne devrait pas être prise en compte lorsqu'il est question d'interdiction de territoire.

L'article 40 prévoit l'interdiction de territoire pour fausses déclarations. Or, l'interdiction vaut pour tout demandeur parrainé par un répondant dont il a été statué qu'il a été interdit de territoire pour fausses déclarations (alinéa 40[1][b]). Bien que le ministre doive être convaincu que les faits en cause justifient l'interdiction, il nous semble que le risque d'être pénalisé pour les fausses déclarations du répondant est profondément injuste. En l'absence de toute complicité du demandeur, on ne saurait lui reprocher les fautes de son répondant.

Recommandations

La CSN recommande de modifier la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* afin que les avocats spéciaux soient nommés par un comité indépendant dont la majorité des membres proviendraient d'organisations civiles, préférablement d'organisations vouées à la défense des droits civils.

La CSN recommande de modifier les articles 33, 34, 39 et 40 dans le sens des observations formulées plus haut.

Conclusion

La CSN estime que ni l'intensification des opérations des services de renseignement, ni des lois de police plus sévères, ni même la force militaire ne permettront de vaincre le terrorisme. Pour y parvenir, il est essentiel que le Canada soit un membre actif de la communauté internationale. Il doit militer pour le respect du droit international par tous les États et l'élimination des conditions propices au développement et à la propagation du terrorisme, au premier rang desquelles on retrouve les inégalités de développement entre le Nord et le Sud ainsi que l'accroissement des inégalités à l'intérieur des États.

Par ailleurs, la lutte contre le terrorisme ne doit pas servir de prétexte au Canada pour éluder ses obligations, en particulier en matière de droits de la personne, de droits des réfugiés et de droit international humanitaire. Il n'est pas possible de concevoir des mesures antiterroristes efficaces si elles minent l'État de droit, la primauté du droit et l'égalité de toutes et tous devant la loi. Il faut cesser d'opposer liberté et sécurité car les deux vont de pair. La lutte antiterroriste ne saurait en effet se faire au mépris des libertés et des droits fondamentaux. C'est pourquoi le Canada doit revoir en profondeur la législation liberticide mise en place ces dernières années en matière de lutte au terrorisme.