




Commission canadienne
des droits de la personne

Canadian Human
Rights Commission



*Les préoccupations relatives à
la sécurité nationale et aux
droits de la personne au
Canada : étude de huit
questions cruciales dans le
contexte de l'après-11
septembre*

Wesley K. Wark
Professeur agrégé
Munk Centre for International Studies
Université de Toronto
Octobre 2006

Les opinions exprimées dans ce rapport n'engagent que l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues de la Commission canadienne des droits de la personne. Ce document peut être reproduit sans frais pourvu que la source soit dûment mentionnée.

Also available in English under the title National Security and Human Rights Concerns in Canada: A Survey of Eight Critical Issues in the Post-9/11 Environment

Rapport destiné à la Commission canadienne des droits de la personne

Les préoccupations relatives à la sécurité nationale et aux droits de la personne au Canada : étude de huit questions cruciales dans le contexte de l'après-11 septembre

Wesley K. Wark
Professeur agrégé
Munk Centre for International Studies
Université de Toronto

Introduction

Ce rapport aborde huit domaines importants où sont en jeu à la fois les impératifs de la sécurité nationale et les préoccupations en matière de droits de la personne au Canada, au cours de la période de l'après-11 septembre 2001. Ces domaines cruciaux sont vastes et ont été choisis pour l'ampleur des réflexions qu'ils peuvent favoriser. Le rapport se veut une étude systématique plutôt qu'une recherche en profondeur. Il a été conçu ainsi pour satisfaire au désir de la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) de cerner les principaux problèmes et défis qui se posent depuis le 11 septembre au Canada et de déterminer s'il y a lieu d'entreprendre d'autres recherches ciblées, conformément à son mandat.

Les attaques terroristes lancées le 11 septembre sur des cibles américaines ont transformé notre perception de la sécurité, dominée maintenant par le sentiment d'une menace – provenant surtout du terrorisme transnational issu des États que l'on a qualifiés d'États voyous – et de la fragilité de l'ordre mondial. À l'instar des autres peuples du monde, les Canadiens ont été forcés de revoir leurs perspectives de la sécurité nationale et internationale et de s'interroger sur la profondeur des changements que les nouvelles réalités pourraient faire subir aux normes établies d'une société démocratique. Au Canada, plusieurs de ces normes sont enchâssées dans la *Charte canadienne des droits de la personne* et dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Une image très puissante s'est imposée au Canada dans le discours public et politique sur la sécurité nationale et les droits de la personne depuis le 11 septembre. Nous sommes encouragés à imaginer deux plateaux d'une balance où les impératifs de la sécurité nationale et la protection des droits de la personne sont en équilibre. Ce tableau évoque la fameuse image de la « balance de la justice » héritée de la mythologie grecque et latine (Thémis, déesse de la justice et du droit). Dans sa forme la plus élémentaire, la métaphore suggère un jeu à somme nulle : l'augmentation des droits entraîne la diminution de la sécurité et inversement. Certes, il est parfois nécessaire d'en arriver à des compromis entre les pratiques de sécurité nationale et les protections des droits de la personne. Mais, que la société conçoive ses politiques de sécurité nationale et ses mécanismes de protection des droits de la personne comme la recherche constante d'un équilibre parfois impossible à réaliser est beaucoup plus problématique. Dans notre recherche bien

compréhensible d'une conception nouvelle de la sécurité nationale et des droits dans le monde de l'après-11 septembre, nous avons peut-être été induits en erreur par l'image commode et rassurante de « la balance de la justice ».

La présente étude ne présente pas le problème comme la recherche d'un « équilibre » entre la sécurité nationale et les droits de la personne. Elle vise plutôt à mettre en évidence la nature des mesures de sécurité nationale qui ont été prises depuis 2001 au Canada et, lorsque nécessaire, tente de les présenter dans une perspective historique. L'étude vise en partie à montrer quelles ont été les conséquences de ces mesures de sécurité nationale sur les droits de la personne. Implicitement, elle suppose qu'une société démocratique et pluraliste doit à la fois assurer la sécurité nationale et protéger les droits de la personne, et ne peut accepter de sacrifier ni la sécurité ni les droits de la personne, sauf dans des circonstances extraordinaires et lorsque cela est carrément nécessaire.¹ Il s'agit de déterminer s'il y a actuellement ou s'il pourrait y avoir des points de friction importants entre les pratiques de la sécurité nationale et la protection des droits de la personne au Canada. Il faut comprendre le contexte historique et les circonstances actuelles pour pouvoir affronter l'avenir, car ce qui caractérise le contexte de la sécurité nationale et des droits de la personne au Canada, c'est tout d'abord la crainte de l'avenir. À maints égards, les nouvelles institutions, politiques et pratiques en matière de sécurité sont trop nouvelles pour que l'on puisse bien évaluer leur impact à ce stade-ci. En matière des droits de la personne, les Canadiens doivent actuellement composer avec les conséquences des nouvelles lois et des nouvelles pratiques, sans savoir réellement comment celles-ci ont déjà transformé le contexte qui entoure nos droits ou comment elles le feront dans le futur. En d'autres termes, le dilemme ne vient pas du fait que l'on constate effectivement des violations des droits de la personne ou des pratiques discriminatoires pouvant être documentés dans le présent, mais du fait que l'on ne sait pas ce que l'avenir nous réserve.

Les huit domaines d'intérêt que nous examinerons sont :

L'évolution de la politique de sécurité nationale au Canada depuis le 11 septembre 2001.

Les nouvelles mesures législatives.

L'application des pouvoirs antérieurs au 11 septembre.

Les principaux organismes gouvernementaux fédéraux qui oeuvrent dans le domaine de la sécurité nationale.

Les mesures de responsabilisation et l'examen des organismes de sécurité nationale.

La responsabilité et la capacité du gouvernement fédéral à l'égard de la protection des Canadiens à l'étranger.

Les liaisons internationales dans le domaine de la sécurité nationale.

Le rôle de la Commission canadienne des droits de la personne dans la promotion du savoir.

Chaque question fait l'objet d'une section distincte du rapport. Des recommandations concernant des études que la Commission canadienne des droits de la personne pourrait effectuer ultérieurement sont formulées à la fin de chaque section. On pourra aussi lire la totalité de ces recommandations à l'annexe A.

L'auteur de la présente étude croit fermement que le bon fonctionnement d'une société démocratique exige que les citoyens comprennent clairement les pratiques touchant la sécurité nationale ainsi que les questions relatives aux droits de la personne. Jusqu'à maintenant, les Canadiens n'ont pas réussi à faire une synthèse adéquate de ces thèmes interreliés. Dans la mesure où la sensibilisation du public est aux yeux de la Commission canadienne des droits de la personne un élément important de son mandat, l'auteur estime que la CCDP pourrait contribuer de façon importante et unique à un programme de recherches ciblées, conformément aux directives énoncées par le Commissaire fédéral à la protection de la vie privée. Un tel programme de recherche devrait viser en particulier des questions susceptibles d'aider la CCDP à élaborer un « bilan des droits de la personne » et à effectuer un examen proactif de la législation fédérale canadienne.

Vue d'ensemble

Le rapport vise à mettre en évidence plusieurs domaines d'intérêt primordiaux qui justifient la poursuite des recherches. Ces domaines sont :

La sécurité aux frontières. La pratique de la sécurité aux frontières, y compris l'établissement de « listes de surveillance » anti-terroristes, risque de provoquer des inquiétudes concernant les droits de la personne.

La Loi antiterroriste. Nous avons hérité de cette loi importante (le projet de loi C-36). Les procès à venir, les contestations éventuelles fondées sur la *Charte* et l'examen parlementaire obligatoire constituent des éléments importants de toute étude des conséquences de la loi.

Certificats de sécurité. Les certificats de sécurité délivrés en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* constituent un point de friction entre la sécurité nationale et les droits de la personne même s'ils ont beaucoup été utilisés depuis le 11 septembre.

L'affaire Maher Arar. La Commission d'enquête du juge O'Connor sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar (la Commission Arar) fournit et continuera de fournir des perspectives éclairantes sur la politique de sécurité nationale et la protection des droits de la personne dans le contexte qui a suivi le 11 septembre.

Les recommandations d'études à réaliser, proposées par l'auteur, visent à concilier ces questions avec le mandat de la CCDP. Les recommandations (voir les recommandations à la fin de chaque section et leur liste récapitulative à l'annexe A) sont conçues pour répondre au désir de la CCDP d'exercer un mandat de surveillance sur tous les textes de loi fédéraux importants qui ont une incidence sur les droits de la personne et d'élaborer une « fiche de rendement » annuelle prévoyant des résultats en matière de droits de la personne au Canada.

Section 1 L'évolution de la politique de sécurité nationale au Canada depuis le 11 septembre 2001 et son incidence éventuelle sur les droits de la personne

Le gouvernement canadien a été lent à formuler une nouvelle politique de sécurité nationale après les attentats du 11 septembre. Dans la période qui a immédiatement suivi les attentats, et quelque temps par la suite, l'intervention du gouvernement a été de nature réactive. Il existait une politique sur laquelle s'appuyer, le Plan national de lutte contre le terrorisme. Il ne s'agissait pas d'un document public et il était pour ainsi dire inconnu du public en général. Le Plan national de lutte contre le terrorisme ne constituait pas une politique stratégique; il s'agissait plutôt d'un outil de gestion de crise, qui visait fondamentalement à clarifier les chaînes de commandement et les mandats des divers ministères et organismes fédéraux. La seule version publique – une vue d'ensemble sommaire – indique qu'aucune attention particulière n'a été accordée aux droits de la personne, hormis la conclusion suivante : « *La Constitution canadienne*, y compris la *Charte des droits et libertés*, les lois et la common law continuent de s'appliquer durant tout incident terroriste. »²

La première vague d'élaboration de politiques canadiennes à la suite des attaques du 11 septembre a eu lieu pendant les mois qui ont suivi immédiatement la crise, soit de septembre à décembre 2001. Durant cette période, le choc était encore très vif et le sentiment d'urgence, très aigu. L'inquiétude régnait généralement quant à la possibilité d'une deuxième série d'attaques terrorisées contre l'Amérique du Nord. La politique du gouvernement canadien visait trois objectifs prioritaires : les ressources consacrées à la lutte contre le terrorisme, les pouvoirs législatifs et la frontière Canada-É.-U.

Les ressources déployées par le Canada pour répondre à la crise existante ou à de nouvelles menaces ont rapidement été jugées insuffisantes à la lumière des attentats du 11 septembre. Le gouvernement fédéral, agissant par le truchement d'un Comité ministériel spécial sur la sécurité publique et l'antiterrorisme constitué alors par le Cabinet et présidé par le vice-premier ministre John Manley, s'est hâté de débloquer des fonds pour renforcer les capacités. Une tranche initiale de 280 millions de dollars, principalement destinée à l'élaboration de politiques et aux activités de renseignement, a été suivie par l'annonce en décembre 2001 d'un budget de « sécurité nationale » de 7,7 milliards de dollars (initialement), qui devait couvrir un large éventail de mesures sur une période de cinq ans.³ Le plan budgétaire était dépourvu de toute orientation stratégique particulière et n'était assorti d'aucune déclaration stratégique.⁴

Parallèlement à l'attention qu'il portait aux nouvelles ressources, le gouvernement s'est lancé à l'automne de 2001 dans l'élaboration de nouveaux textes législatifs majeurs, principalement la *Loi antiterroriste* (le projet de loi C-36), dont il est question à la section 2 du présent rapport. De plus, le gouvernement a tenté de mettre en œuvre la *Loi sur la sécurité publique* (projet de loi C-17), mais ce projet de loi a fait l'objet de nombreuses critiques et son parcours a été inégal si bien qu'il n'a finalement pas été adopté même dans sa forme amendée avant mai 2004. Il en est également question dans la deuxième section de mon rapport.

Les deux projets de loi constituaient des réponses à des urgences, réelles et appréhendées. Dans le cas de la *Loi antiterroriste* (ATA), les critiques du projet de loi, animés par des préoccupations relatives aux droits de la personne, sont parvenus à obtenir des amendements importants, en particulier en ce qui concerne la définition du terrorisme et la « caducité » de quelques-uns de ces pouvoirs les plus spectaculaires. La *Loi sur la sécurité publique* a été remise sur le métier à cause des inquiétudes qu'elle avait provoquées dans le public quant à la nature des pouvoirs qu'elle conférait, sans contre-poids, aux ministres du Cabinet. Dans les deux cas, il était possible d'affirmer que, même au milieu d'une crise appréhendée et à la suite d'un grand choc politique, les initiatives législatives visant à étendre les pouvoirs gouvernementaux étaient restreintes par des pressions contraires favorables au soutien des droits et des règles démocratiques.

Tout de suite après les événements du 11 septembre, la question de la sécurité aux frontières et des relations Canada-États-Unis a été au premier plan dans les décisions prises au Canada. La perturbation énorme, quoique temporaire, du commerce et des déplacements interfrontaliers à la suite du 11 septembre a rappelé avec force l'importance pour le Canada de conserver une frontière ouverte. À la crainte qu'une partie du complot du 11 septembre ait pu avoir été conçue ou favorisée de l'intérieur du Canada s'ajoutait celle que des cellules clandestines d'Al-Qaeda puissent être présentes au Canada et avoir l'intention de lancer de nouvelles attaques. C'est cette période de crainte qui a mis en lumière la nécessité de réduire les vulnérabilités à la frontière, d'augmenter la coopération avec les États-Unis et d'assurer le public canadien ainsi que notre allié américain que l'on pouvait compter sur le Canada comme partenaire de la lutte contre le terrorisme.⁵

La politique canadienne en matière de sécurité aux frontières a été conçue avec deux objectifs en vue : conserver une frontière ouverte pour le commerce et les voyages et sécuriser la frontière contre les menaces. Cette politique semblait plus simple qu'elle ne l'était en réalité : les deux objectifs risquaient de s'opposer. Le Canada a réagi en renforçant les mesures de sécurité et en cherchant une intégration plus étroite avec les États-Unis. Le premier triomphe public de la politique a été la signature de la « Déclaration sur la frontière intelligente » entre le Canada et les États-Unis le 12 décembre 2001. La Déclaration faisait état de l'interrelation entre la sécurité publique et la sécurité économique, thème qui devait persister dans toutes les discussions ultérieures sur la sécurité des frontières Canada-É.-U. Elle parlait de « zone de confiance qui nous protégera des actes terroristes » pour décrire le plan visant à renforcer la frontière. La

Déclaration était assortie d'un plan de mise en œuvre plus détaillé, qui comportait initialement 30 points et qui en compte maintenant 32.⁶ Grâce à ce plan de mise en œuvre, les deux gouvernements ont fait clairement savoir que les mesures de sécurité frontalière futures répondraient à la nécessité d'harmoniser les politiques et d'intégrer les efforts. Le plan d'action était fondé sur « quatre éléments » : la circulation sécuritaire des personnes, la circulation sécuritaire des biens, la sécurité des infrastructures et la coordination et le partage des renseignements. Ces quatre éléments faisaient suite aux efforts antérieurs, même celui le moins connu du public : la transmission des renseignements.

L'incidence éventuelle sur les droits de la personne de la nouvelle politique de sécurité à la frontière à la suite du 11 septembre touche à trois larges domaines : le partage accru des renseignements, la coopération et l'intégration accrues en matière de sécurité et les initiatives d'harmonisation Canada-É.-U. Dans ces trois domaines de préoccupation, en partie à cause du secret et en partie à cause de la nouveauté de ces dispositions, nous parlons surtout d'abus éventuels des droits de la personne plutôt que de cas réels et documentés.

Le partage transfrontalier accru des renseignements est, bien entendu, conçu pour améliorer la sécurité et en dernier ressort pour atteindre à une plus grande sécurité publique. En ce sens, il est censé avoir une incidence positive sur les droits. Mais il risque aussi de les amoindrir. Le partage accru des renseignements peut conduire à une diminution du contrôle canadien des données sur les Canadiens et les Canadiennes. Il peut avoir pour effet d'inonder les organismes canadiens de renseignements difficiles à évaluer en provenance de l'étranger, mais pouvant avoir une incidence sur les droits des Canadiens. Le partage accru des renseignements peut affecter les règles et les pratiques canadiennes en matière de traitement des renseignements délicats. Ce sont-là des craintes généralisées, mais qui pointent dans une même direction. L'accroissement du partage des renseignements peut menacer la souveraineté en matière de renseignements, même lorsqu'il a paradoxalement pour effet d'augmenter la quantité et la qualité des renseignements dont dispose l'État canadien. Il faut surveiller cette évolution de près, particulièrement en ce qui concerne l'élaboration de listes de surveillance transfrontalières et des mesures de protection qui s'y rapportent.

Il en résulte un ensemble de craintes pour ainsi dire identiques lorsqu'on envisage la coopération et l'intégration accrues en matière d'exécution de sécurité entre le Canada et les États-Unis. Les équipes intégrées de la police des frontières (EIPF) sont l'un des instruments de cette coopération. Le programme EIPF, auquel participent des représentants de l'application de la loi ainsi que des douanes et des services d'immigration des deux pays, a pris rapidement de l'importance depuis le 11 septembre 2001. Dès la fin de 2004, il y avait 23 EIPF en activité dans quinze zones frontalières « stratégiques ». Selon un communiqué officiel, en 2003-2004, un total de 45 cas liés à la sécurité nationale ont été découverts à la suite des opérations des EIPF.⁷ Certaines équipes IPF ont maintenant des unités de renseignement des deux pays partageant un même emplacement. Une équipe de gestion conjointe internationale a été créée pour superviser le programme.

Selon un auteur, la politique de la frontière intelligente devrait être considérée comme une stratégie délibérément étagée. Reg Whitaker voit la politique comme [TRADUCTION] « le modèle concret pour l'approche canadienne la plus judicieuse à la coopération en matière de sécurité depuis le 11 septembre ». ⁸ Selon l'évaluation de Whitaker, la politique de la frontière intelligente fonctionne (et évolue), donne des résultats concrets des deux côtés et sert [TRADUCTION] « à limiter les dommages à la souveraineté canadienne à des niveaux tolérables ». ⁹ Il se peut que Whitaker ait raison. Son raisonnement aide à mettre en relief le fait que les menaces pour les droits de la personne découlant de la politique canadienne de sécurité de la frontière doivent être considérées comme des effets secondaires de l'érosion que la souveraineté canadienne subit forcément.

La question la plus controversée suscitée par les efforts d'harmonisation en matière de sécurité bilatérale est l'Entente sur les tiers pays sûrs. L'Entente sur les tiers pays sûrs a été incorporée dans le Plan d'action pour la frontière intelligente et elle modifie le système de traitement des revendications du statut de réfugié à la frontière terrestre Canada-É.-U. L'Entente modifie la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) et est entrée en vigueur le 29 décembre 2004. ¹⁰ Elle prévoit de nouvelles procédures pour traiter les demandes des revendicateurs du statut de réfugié à la frontière Canada-É.-U. Sauf certaines exceptions, les demandeurs d'asile qui arrivent des États-Unis à la frontière terrestre canadienne ne peuvent plus revendiquer le statut de réfugié au Canada. L'Entente permet de même aux É.-U. de retourner vers le Canada les demandeurs d'asile qui tentent d'entrer aux États-Unis en provenance du Canada. En termes populaires, l'Entente sur les pays tiers sûrs visait à arrêter « le magasinage d'asile ».

Les critiques ont prétendu que l'Entente sur les tiers pays sûrs déroge non pas aux lois canadiennes en matière de droits de la personne, mais aux règles internationales en matière de protection des migrants. Selon une étude récente commanditée par l'Institut de recherche en politiques publiques, [TRADUCTION] « en conséquence de la multiplication récente de politiques migratoires restrictives, la vulnérabilité des migrants a augmenté et leurs droits ont sans contredit été amoindris à toutes les étapes du processus d'immigration ». ¹¹ Un groupe religieux oecuménique canadien a exprimé les préoccupations de certains observateurs de l'Entente en soutenant que les États-Unis, pour diverses raisons liées au droit et à la politique, ne peuvent pas être considérés comme un pays « sûr » pour les demandeurs d'asile. ¹² Le Conseil canadien pour les réfugiés a stigmatisé l'Entente sur les tiers pays sûrs comme une « mauvaise affaire » et en a donné dix raisons, certaines d'entre elles portant sur l'argument que les États-Unis ne peuvent pas être considérés comme un pays sûr et d'autres sur la perte de la souveraineté canadienne. ¹³

Quoique la controverse sur les divers éléments de la politique canadienne de sécurité nationale ne se soit pas aussitôt apaisée, la première vague de ces initiatives stratégiques s'est terminée soudainement en décembre 2001. Une période de deux ans est intervenue avant que la politique de sécurité nationale reprenne de l'importance à titre de priorité

politique au Canada. Lorsque cela s'est produit, le contexte politique entourant la politique de sécurité nationale avait beaucoup changé.

En décembre 2003, le nouveau premier ministre, Paul Martin, a lancé un processus visant à procéder à une importante refonte des rouages gouvernementaux en matière de gestion de la sécurité nationale. Ces événements sont passés en revue à la section 4, mais ils ont eu l'effet de créer de nouveaux nœuds de leadership au sein du gouvernement canadien, dans le ministère naissant de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada et au bureau du Conseiller à la sécurité nationale du premier ministre.

Ces changements institutionnels d'envergure ont précédé la rédaction d'une déclaration de politique stratégique majeure et l'ont imposée. En avril 2004, le gouvernement a décrit celle-ci comme « le tout premier énoncé global de notre politique de sécurité nationale »¹⁴. La politique est apparue deux ans et demi après les attaques du 11 septembre (et 147 ans après la confédération). Dans sa préface au document, le premier ministre Martin écrivait :

Protéger une société ouverte expose nos principaux intérêts en matière de sécurité nationale et propose un cadre permettant de réagir aux principales menaces qui pèsent sur les Canadiens d'une façon qui respecte scrupuleusement nos valeurs fondamentales et les renforce, à savoir la démocratie, les droits de la personne, la primauté du droit et le pluralisme.¹⁵

La Politique de sécurité nationale constituait à bien des égards un document audacieux. Les objectifs de la politique de sécurité nationale canadienne y étaient clairement énoncés : assurer la sécurité des Canadiens; empêcher le Canada de servir de rampe de lancement pour des attaques de nos voisins et de nos alliés et apporter une contribution valable à la sécurité internationale. Le document cernait une série de menaces possibles courantes et mettait sur pied une approche innovatrice « tous dangers » à la politique de sécurité nationale. Cette approche « tous dangers » reconnaissait le danger que le terrorisme transnational constituait pour le Canada, mais sans lui donner plus d'importance qu'aux autres menaces. Le terrorisme n'était que l'une des menaces qui planaient dans un environnement « complexe » comportant des défis extrêmes tels que :

la prolifération des armes de destruction massive;

les États non viables ou en voie de le devenir;

l'espionnage étranger;

les désastres naturels;

la vulnérabilité des infrastructures critiques;

le crime organisé;

les pandémies.

Malgré la rhétorique de Paul Martin dans son avant-propos au document, la politique de sécurité nationale ne fait guère référence à la protection des droits de la personne. Le document insiste surtout sur la nécessité de « protéger », la « société ouverte » étant plus ou moins prise pour acquise.¹⁶ Paradoxalement, il se peut que la formulation de l'approche « tous dangers », tellement conforme à l'expérience et la vision canadiennes, ait eu aussi pour effet de détourner l'attention des préoccupations relatives aux droits de la personne, vers l'énoncé de stratégie qui insistait sur les menaces terroristes et les mesures à prendre.

Une analyse soutenue de la façon dont il serait possible de faire progresser la société ouverte que les Canadiens chérissent tout en conciliant les objectifs de sécurité et la protection des droits de la personne fait défaut à la politique de sécurité nationale. Si la nécessité n'en a pas été aperçue, cela est peut-être dû aux discontinuités entre la première et la deuxième vague de prises de décision ou encore à la fatigue qui s'est installée en matière d'élaboration de politiques à la suite de la *Loi antiterroriste*.

Recommandation clé :

La CCDP devrait commanditer une étude des conséquences sur les droits de la personne de la Déclaration sur la frontière intelligente et du plan d'action dont elle est assortie.

La CCDP devrait procéder à une étude des « listes de surveillance » de l'organisme fédéral canadien pour en vérifier la conformité avec la législation sur les droits de la personne et pour recommander des garanties et des mécanismes d'appel.

Section 2 : Les nouvelles mesures législatives touchant à la sécurité nationale et aux droits de la personne, en particulier la *Loi antiterroriste* (projet de loi C-36)

Le texte de loi le plus importante adopté par le Canada pour répondre au nouvel environnement de sécurité qui a fait suite aux attaques du 11 septembre est le projet de loi C-36, la *Loi antiterroriste*.¹⁷ Le projet de loi a d'abord été présenté au parlement le 15 octobre 2001 et a été adopté, après de nombreux débats et des amendements importants, le 24 décembre 2001.

Deux événements majeurs ont été organisés pour rendre compte de la nature de la législation antiterroriste au Canada. Le premier était une conférence organisée par la faculté de droit de l'Université de Toronto qui s'est tenue les 9 et 10 novembre 2001. Les actes de la conférence ont été consignés en un ouvrage intitulé *The Security of Freedom: Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill*, qui contient divers commentaires sur le projet de loi. Les commentaires sont surtout le fait de juristes et comportent de nombreuses critiques de l'objet et du contenu de la *Loi*.¹⁸

À la suite de l'adoption de la *Loi antiterroriste*, le ministère de la Justice a commandité une étude, menée par le professeur Thomas Gabor de la faculté de criminologie de l'Université d'Ottawa, qui visait à cerner les vues d'éminents juristes canadiens sur les conséquences de la Loi. L'étude a fait appel à des contributions de juristes canadiens, dont certains avaient participé à la conférence de 2001 tenue par l'Université de Toronto. L'étude des conséquences différait de la conférence de l'Université de Toronto en ce qu'elle se concentrait davantage sur les conséquences de la *Loi antiterroriste* en matière de politiques, mais sans perdre de vue ses éléments juridiques et relatifs aux droits de la personne. L'étude n'a pas révélé de différences d'opinion marquées quant aux conséquences de la Loi sur les libertés civiles. Selon l'éditeur de l'étude, « les participants sont profondément divisés quant à l'impact de la *Loi* sur les libertés fondamentales : certains sont d'avis que la *Loi* n'a entraîné qu'une érosion minimale des droits, alors que d'autres jugent qu'elle est contraire à l'esprit et aux valeurs qui caractérisent le Canada ». ¹⁹

Au cœur du débat initial sur le projet de loi C-36, il y avait diverses préoccupations, notamment : 1) la nécessité de la Loi, 2) la définition des activités terroristes devant être assujetties au droit pénal et aux sanctions prévues par la loi 3) la formulation de la sécurité dans le contexte des droits de la personne aux termes de la Loi, 4) certaines conditions considérées comme « draconiennes » et 5) la question du statut de la Loi comme loi héritée ou loi temporaire. Toutes ces questions demeurent pertinentes et font l'objet d'un débat soutenu stimulé par l'examen parlementaire obligatoire de la *Loi antiterroriste* qui a commencé en 2005.

(1) La « nécessité » de la *Loi antiterroriste*. Cette question a donné lieu à diverses interventions explicites, dont trois seront mises en relief ici.

Les arguments favorables à la nécessité de la loi reposaient notamment sur le rappel des obligations entières du Canada en vertu des conventions de droit international de l'ONU sur le contre-terrorisme. Après les attaques du 11 septembre, le Canada était en retard en ce qui avait trait à l'application interne de certaines conventions importantes de l'ONU. Le Canada avait signé la *Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif* (1997) et la *Convention internationale sur la répression du financement du terrorisme* (1999), mais les deux conventions requéraient l'adoption de lois au Canada pour être mises en œuvre. Le gouvernement canadien aurait pu suivre sa pratique établie de mettre en œuvre ces conventions de l'ONU une à une, mais a choisi plutôt d'adopter un texte de loi dans le cadre d'un projet de loi omnibus antiterroriste. L'insistance mise par le gouvernement canadien sur ses obligations de droit international lui a permis de souligner la menace que le terrorisme constituait non seulement pour la sécurité nationale mais aussi pour la sécurité internationale et de soutenir que le projet de loi C-36 représentait une contribution appropriée à l'effort international général contre le terrorisme. Selon Patrick Maclem, il y avait lieu de se féliciter du projet de loi, car [TRADUCTION] celui-ci « affirmait la juridiction universelle pour faire du terrorisme un crime international ». ²⁰

La nécessité du projet de loi C-36 a également été défendue au motif que le droit criminel actuel, dépourvu de mention précise du terrorisme ou d'une appréciation de la nature des opérations terroristes, ne permettait pas de répondre au nouvel environnement en matière de sécurité. Les arguments de cette défense sont résumés dans un rapport du ministère de la Justice intitulé *La Loi antiterroriste, contexte et perspective*. Le rapport insiste sur le fait que la Loi visait à donner au gouvernement de nouveaux outils de prévention et à lui permettre de demander des sanctions pénales contre les complots terroristes, lesquels comportent des dimensions tout à fait différentes de celles des conspirations criminelles habituelles, en raison du secret opérationnel et de la structure cellulaire des groupes terroristes.²¹ Dans la présentation de ces arguments, le rapport indiquait qu'il y avait des lacunes dans la *Loi sur les secrets officiels*, la *Loi sur la preuve au Canada*, la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* et la version préliminaire d'un projet de loi visant l'adoption de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignement de sécurité)*. Le rapport attirait aussi l'attention sur l'absence d'une loi habilitante pour l'un des organismes clés de renseignement du gouvernement canadien, le Centre de la sécurité des télécommunications.²² Bien sûr, le *Code criminel* ne définissait pas le terrorisme comme une infraction criminelle avant le 11 septembre.

Cette défense de la nécessité a donné lieu à des critiques, dont les plus vives étaient celles du professeur Kent Roach. Au cours du débat sur le projet de loi C-36 à l'automne 2001, Roach soutenait que :

[TRADUCTION] L'interprétation la plus généreuse du projet de loi C-36 laisse penser que les nouvelles infractions n'ajoutent pas grand chose au droit actuel et consistent davantage à faire une déclaration symbolique forte contre le terrorisme qu'à donner à la police et au ministère public de nouveaux outils véritables pour combattre le terrorisme.²³

À n'en pas douter, le projet de loi C-36 visait à être symbolique. La question de savoir s'il conférerait véritablement de nouveaux pouvoirs aux organismes du gouvernement et au ministère public peut faire l'objet d'un débat, mais le point crucial de ce débat devrait porter sur l'utilité de ces pouvoirs et non sur leur existence. De plus, Roach ne semble pas persuadé par l'argument selon lequel le projet de loi C-36 visait à ajouter de nouveaux pouvoirs de prévention.

Le troisième argument appuyant la nécessité de la *Loi antiterroriste* faisait appel aux origines politiques et comparatives du projet de loi. Selon cet argument, le public canadien réclamait des mesures législatives vigoureuses après le 11 septembre. Les ministres d'alors McLellan et Cotler ont exprimé ce point de vue dans des déclarations devant les comités d'examen parlementaires lorsqu'ils ont dit, sur la foi de certains sondages d'opinion : « La population canadienne appuie les mesures particulières qui visent à préserver notre sécurité. Comme gouvernement, nous avons la responsabilité d'intervenir, et la *Loi antiterroriste* fait partie de notre intervention ». ²⁴ L'argument comparatif consistait à rappeler que la loi canadienne avait été présentée en même temps que celles d'autres alliés, notamment le Royaume-Uni et l'Australie. De telles

comparaisons ancrent les mesures législatives canadiennes dans le contexte international, dissipant toute notion d'une réponse canadienne unique ou non naturelle tout en laissant entendre que la loi canadienne plutôt douce par comparaison.²⁵

Le problème en ce qui a trait à l'argument de la demande du public et de la comparaison internationale tient au contexte de l'époque. Le projet de loi C-36 a été rédigé, débattu et présenté dans l'urgence. Il s'agissait du produit inévitable de la « précipitation » à légiférer, une précipitation partagée par d'autres États alliés. La précipitation collective à légiférer, appuyée par la demande du public, ne conduit pas nécessairement à des lois judicieuses et les comparaisons entre les systèmes politiques et juridiques qui se font dans la même urgence ne rassurent peut-être pas autant qu'il pourrait le sembler. L'acceptation par le public de la législation en matière de sécurité nationale est particulièrement cruciale, mais elle n'équivaut pas à dire que les bonnes lois sont celles qui sont rédigées conformément à la demande populaire. Les comparaisons internationales peuvent être extrêmement utiles, mais elles ne devraient pas seulement servir à apaiser; elles peuvent aussi servir de freins à l'égard tout à la fois des éléments les moins et les plus durs de la législation canadienne.

La leçon la plus importante à tirer du troisième argument favorable à la nécessité de la *Loi antiterroriste* est le besoin d'être sans cesse attentif autant à la volonté populaire qu'à l'évolution du droit international chez nos alliés. Dans le contexte des droits de la personne, il importe d'avoir la capacité de surveiller l'évolution des attitudes du public relativement au traitement accordé aux droits de la personne dans la législation sur la sécurité nationale.²⁶ Nous aurions également intérêt à suivre de près les mesures législatives prises ailleurs, dans le but d'apprendre comment d'autres pays continuent à traiter les préoccupations relatives aux droits de la personne. Par-dessus tout, nous pourrions avoir la chance de tirer des leçons du malheur des autres pays, en particulier à la suite des attaques terroristes ou d'opérations appréhendées et ainsi éviter les écueils de l'exagération et de la négligence.

(2) La définition du terrorisme.

Dans une étude en fonction de groupes types sur les attitudes du public vis-à-vis de la *Loi antiterroriste*, il était demandé aux participants de donner leur opinion sur la définition d'activité terroriste dans la loi. Selon le rapport de l'étude :

La définition de la notion de terrorisme a été bien reçue : les participants appréciaient le fait qu'elle soit assez vaste pour ne risquer d'exclure aucun groupe terroriste. Cependant, certains redoutaient que cette globalité n'ouvre la porte à l'inclusion de groupes non terroristes (écologistes, syndicalistes, manifestants antimondialisation).²⁷

À de nombreux égards, cet extrait résume bien les débats qui ont eu cours sur la question de la définition du terrorisme depuis la présentation de la *Loi antiterroriste* au Parlement. Les préoccupations touchant à la définition du terrorisme concernaient surtout l'étendue

de cette définition, la prise en compte du motif, et des problèmes de *mens rea* associés au concept de facilitation tel que défini par la Loi.

La *Loi antiterroriste*, dans sa dernière version, donne une définition à plusieurs strates du terrorisme. La définition mentionne l'acte commis au nom d'un objectif de nature politique, religieuse ou idéologique en vue d'intimider ou de contraindre et qui comporte un caractère de violence contre des personnes ou le public. Le fait de causer des dommages matériels considérables ou de perturber gravement les services publics peut être considéré comme un élément d'un acte terroriste s'il satisfait au critère de la violence exposé par la Loi. Dans le processus de révision qui a mené à la dernière version de la définition, des efforts ont été faits pour clarifier l'objet de la Loi en considérant à part les expressions de croyance religieuse ou d'opinion politique et en faisant une distinction entre les protestations et les arrêts de travail et l'activité terroriste.

Lors de leur comparution commune devant les comités d'examen parlementaires en novembre 2005, les ministres de la Sécurité publique et de la Justice ont défendu avec verve la définition du terrorisme donnée par le projet de loi C-36. Ils ont fait valoir que l'exigence relative au motif était adaptée à la nature unique des activités terroristes et que la définition, en dépit des inquiétudes des critiques, était conçue pour servir à limiter la loi plutôt qu'à inciter à des sanctions larges. La limitation a trait à l'exigence faite au ministère public de démontrer l'objectif de nature politique, religieuse ou idéologique. La définition est en outre conçue pour éviter de stigmatiser les systèmes de croyance. La Loi visait également à faire une distinction entre les formes de protestation et les activités terroristes.

Comme les spécialistes en matière de terrorisme le reconnaîtront volontiers, aucune définition du terrorisme n'est parfaite ou universellement acceptée.²⁸ La définition du terrorisme dans la Loi canadienne demeurera abstraite jusqu'au moment où elle sera mise à l'épreuve devant les tribunaux. À certains égards, la définition donnée par la Loi a déjà satisfait à un critère préliminaire. La rareté des accusations criminelles déposées en application des dispositions sur le terrorisme de la Loi inspire confiance que la définition ne permettra pas d'étendre abusivement le pouvoir de l'État ou à une offensive extrême contre les diverses formes de dissension. Les critiques de la définition, en ce sens, ne peuvent parler que d'éventuels abus, non d'abus réels.

Les abus de pouvoir que les lois canadiennes pourraient rendre éventuellement possibles doivent nous préoccuper. Mais les inquiétudes que la définition du terrorisme a surtout suscitées ont eu pour effet de mettre dans l'ombre d'autres problèmes de définition de la *Loi antiterroriste*, secondaires, mais néanmoins préoccupantes. On en trouvera un exemple dans les articles de la Loi qui criminalisent le fait de « participer, faciliter, donner des instructions et héberger » relativement à des infractions terroristes.²⁹ Les sanctions pénales pour toutes ces infractions sont sévères et exigent donc la *mens rea*. C'est dans la définition de facilitation (83.19) que la question de la *mens rea* devient vraiment importante. Selon la Loi, « 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; c) qu'une activité terroriste soit effectivement mise à exécution ». Il reste à savoir si cette formulation brouille la question.

Ce n'est que lorsqu'une affaire de terrorisme sera portée devant les tribunaux canadiens que nous aurons vraiment l'occasion de juger de la validité de la Loi.

(3) En ce qui a trait à la formulation de la sécurité dans le contexte des droits de la personne, le gouvernement de l'époque a fortement insisté sur le fait que le projet de loi C-36 [TRADUCTION] « résisterait à un examen fondé sur la *Charte* » – en d'autres termes, qu'il survivrait à sa contestation judiciaire en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le préambule du projet de loi C-36 mentionne explicitement la question de la protection des droits de la personne. Il y est dit :

[...] le Parlement du Canada, reconnaissant que le terrorisme est une question d'intérêt national qui touche la sécurité de la nation, s'engage à prendre des mesures exhaustives destinées à protéger les Canadiens contre les activités terroristes tout en continuant à promouvoir et respecter les droits et libertés garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés* et les valeurs qui la sous-tendent.³⁰

La ministre de la Justice d'alors, l'honorable Anne McLellan, s'est exprimée clairement lors de la présentation du projet de loi au parlement :

Je tiens à assurer que nous avons gardé à l'esprit les droits et libertés garantis par la *Charte* dans la rédaction de nos propositions.³¹

Certains critiques, en particulier des juristes, ont exprimé des doutes lorsque le projet de loi a été présenté pour la première fois.³² Le sceptique le plus éminent était le professeur Kent Roach de la faculté de droit l'Université de Toronto. Roach prétendait que rendre la loi conforme à la *Charte* relevait de la routine, que les tribunaux avaient tendance à faire preuve de retenue en matière de sécurité nationale, que les droits protégés par la *Charte* n'étaient, de toute façon, pas absolus et que le fait de rendre la loi conforme à la *Charte* pourrait l'emporter sur des approches plus traditionnelles à l'égard de la prudence en droit criminel.³³

La question demeure, puisque les pouvoirs conférés par le projet de loi C-36 n'ont guère été utilisés. Une seule ordonnance d'« investigation » a été rendue depuis l'adoption du projet de loi C-36 en décembre 2001. Ce pouvoir a été utilisé dans le contexte imprévu de l'enquête menée dans l'affaire Air India.³⁴ Il a fait l'objet d'une contestation judiciaire et la Cour suprême a décidé que le processus était constitutionnel.

De nouvelles contestations judiciaires pourraient avoir lieu, dans le sillage de l'arrestation de Mohammad Momim Khawaja le 29 mars 2004. M. Khawaja a été accusé en vertu des articles 83.18 et 83.19 du *Code criminel*, des dispositions qui ont été prévues en vertu de

la *Loi antiterroriste*. Il s'agissait de la première fois que des accusations étaient déposées en vertu de la Loi.³⁵

Les juristes tels que Roach considèrent les affirmations sur la conformité avec la *Charte* au regard de l'étendue des protections qu'elles pourraient procurer aux droits établis des Canadiens. Cette approche ne tient toutefois pas compte de l'intention politique qui motive l'insistance du gouvernement à affirmer que la *Loi antiterroriste* survivrait à une contestation judiciaire en vertu de la *Charte*. Cette intention davantage politique impliquait qu'il fallait garantir aux citoyens canadiens que le projet de loi C-36 ne modifiait pas fondamentalement le tissu de la démocratie canadienne. Ces assurances pourraient s'interpréter comme une expression des inquiétudes que suscitent les réactions du public sur le projet de loi; elles pourraient également se comprendre comme donnant la mesure dans laquelle les droits garantis par la *Charte*, deux décennies après l'adoption de celle-ci, sont ancrés dans la pratique démocratique canadienne.

(4) Les dispositions « draconiennes » du projet de loi C-36. Lors du débat initial sur le projet de loi C-6 à l'automne de 2001, la controverse portait particulièrement sur deux articles du projet de loi : l'investigation et l'engagement assorti de conditions

L'objet sous-jacent des deux dispositions était de donner au gouvernement des pouvoirs de prévention. Les investigations (en vertu des art. 83.28 et 83.29) visaient à procurer un cadre juridique dans lequel une personne soupçonnée d'avoir commis ou d'être sur le point de commettre une infraction terroriste pourrait être contrainte à témoigner ou à présenter des éléments de preuve sur de telles activités. Des protections ont été incorporées à la Loi pour empêcher l'auto-incrimination.

« L'engagement assorti de conditions » (83.3) est plus couramment désigné comme une arrestation préventive. Son utilisation est prévue lorsqu'un responsable de l'application de la loi croit « pour des motifs raisonnables » qu'une infraction terroriste sera commise et qu'une arrestation préventive est nécessaire pour empêcher la survenue d'une telle attaque. Une personne soupçonnée de terrorisme dans de telles circonstances peut être détenue pendant une brève période ne dépassant pas 60 heures. Un juge peut ordonner une période supplémentaire d'« engagement » – au fond, une forme de mesure de contrôle – pouvant aller jusqu'à douze mois.

Le projet de loi C-36 prévoyait la présentation de rapports annuels au Parlement sur le recours aux investigations ou aux arrestations préventives. Dans le dernier rapport annuel disponible (celui de 2003-2004), le ministère de la Justice faisait observer :

Le fait que la GRC et les poursuivants fédéraux n'aient pas invoqué ces dispositions au cours des trois premières années de leur existence montre qu'ils utilisent ces recours avec prudence.³⁶

Le ministère de la Justice indiquait aussi :

Le gouvernement du Canada continue de considérer que les dispositions sur les audiences d'investigation et sur les engagements sont des mesures de prévention nécessaires.³⁷

Après des débats considérables au Parlement, ces deux mesures ont été assujetties à une disposition de temporisation de cinq ans, ce qui signifie qu'elles deviendront caduques dès la fin de décembre 2006 si le parlement ne les renouvèle pas.

La nature « draconienne » de ces pouvoirs a également été reconnue dans la mesure où le gouvernement avait conscience et de la nécessité de les entourer de garanties quant à leur application, et de la nécessité de procéder avec prudence en ce qui concernait leur utilisation éventuelle. Ce sont les dispositions du projet de loi les plus orientées vers les situations d'urgence. La mesure dans laquelle ces pouvoirs sont tolérables eu égard aux droits de la personne dépend de deux scénarios différents. On peut soutenir qu'ils sont tolérables lorsqu'ils ne sont pas utilisés. Ils seront, on peut également le soutenir, tolérés s'ils sont utilisés correctement dans les circonstances envisagées par la Loi – pour prévenir des attaques terroristes.

Le défi posé par ces pouvoirs pourrait survenir à la suite d'attaques terroristes réelles ou de menaces de telles attaques, lorsque les gouvernements voudront se doter d'outils de prévention plus efficaces. Cette expérience a marqué l'adoption de la loi australienne modifiée en novembre 2005 et constitue une caractéristique notable du débat actuel au Royaume-Uni sur les révisions de la loi antiterroriste à la suite des attentats à l'explosif survenus dans le système de transport londonien de juillet 2005. La tendance à réagir de manière excessive peut être tenue en échec par les dispositions actuelles d'« urgence », si ces dispositions sont jugées adéquates et qu'elles répondent aux demandes du public.

(5) Le statut du projet de loi C-36 comme loi héritée ou temporaire.

L'un des amendements apportés au projet de loi, outre la disposition de temporisation relative aux investigations et aux engagements assortis de conditions, concernait la tenue d'un examen parlementaire obligatoire après trois ans. L'examen a eu lieu au printemps de 2005 et a été interrompu par la prorogation du Parlement en décembre 2005. Le nouveau gouvernement conservateur a promis, dans son discours du Trône du 4 avril 2006, de reprendre l'examen de la *Loi antiterroriste*. Les détails de cette reprise n'ont pas encore été annoncés au moment de la rédaction du présent travail.

L'examen parlementaire en 2005 a été mené par les deux chambres du Parlement par l'intermédiaire du sous-comité sur la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes et du comité spécial du sénat sur la *Loi antiterroriste*.³⁸ Dans une déclaration commune de la ministre McClellan et du ministre Cotler aux comités d'examen parlementaire le 14 novembre 2005, le gouvernement libéral précédent a fait savoir clairement que, bien qu'il ait été favorable au processus d'examen, il croyait fermement à la nécessité de la Loi. Les ministres ont déclaré : « Le gouvernement du Canada n'a pas l'intention d'abroger la *Loi antiterroriste* ». ³⁹ Dans leurs remarques de conclusion, ils ont

insisté sur la nécessité d'empêcher le Canada de devenir un « refuge pour les terroristes ». ⁴⁰

Alors qu'il n'était encore qu'un simple député, Irwin Cotler s'est exprimé différemment sur la question :

Le projet de loi C-36 est une loi qu'on a héritée. Il est probable qu'elle nous protégera pour bien des années à venir. Nous devrions nous efforcer de la rendre idéale – ou la plus idéale possible. ⁴¹

Le statut du projet de loi C-36 comme loi dont on hérite – comme loi judiciaire – sera mis pour la première fois à l'épreuve en raison du transfert des pouvoirs du parti libéral au parti conservateur et des mesures que le nouveau gouvernement prendra pour répondre au rapport éventuel des comités d'examen parlementaires.

Un deuxième texte de loi important en matière de sécurité nationale adoptée à l'automne 2001 a eu un historique entièrement différent de celui du projet de loi C-36. Ce projet de loi supposément complémentaire, la *Loi sur la sécurité publique* (initialement le projet de loi C-17, puis C-42) a d'abord été présenté en novembre 2001. Il a aussitôt fait l'objet de critiques qui portaient surtout sur les pouvoirs conférés au ministre de la Défense de désigner des zones de sécurité militaire. La probabilité que ces pouvoirs donnent lieu à des abus était considérée comme importante, en particulier au vu de leur utilisation pour prévenir des protestations. De plus, le Bloc québécois soutenait que le ministre pourrait utiliser de tels pouvoirs de manière unilatérale pour envoyer l'armée au Québec. ⁴²

Finalement, le gouvernement a retiré ces dispositions du projet de loi lorsqu'il l'a amendé et présenté à nouveau en 2002. Enfin, le projet de loi a été adopté en mai 2004. ⁴³ Au cours de son évolution, il est devenu une sorte de loi servant à faire le ménage de la Chambre, conçue pour modifier un grand nombre de lois existantes. Plusieurs de celles-ci pourraient avoir des incidences sur la protection des droits de la personne, mais les dispositions du projet de loi sont relativement peu connues ou étudiées, en raison de l'historique mouvementé de la *Loi sur la sécurité publique*. ⁴⁴

D'autres projets de loi encore à l'horizon avaient une incidence sur la sécurité nationale; ils ont été envisagés par le gouvernement libéral précédent de Paul Martin et présentés, mais ils n'ont pas été adoptés antérieurement à l'élection de 2005-2006. Ces mesures législatives comprennent un projet de loi pour créer un comité de parlementaires sur la sécurité nationale et la *Loi sur la modernisation des techniques d'enquête* (LMTE), qui est conçue pour mettre à jour l'environnement juridique dans lequel les services de renseignement peuvent intercepter des communications électroniques au Canada. La question de savoir si ces textes de loi seront de nouveau présentés au parlement dans leur version originale ou modifiée demeure incertaine.

Recommandation clé :

La CCDP devrait exercer une surveillance sur l'examen parlementaire de la Loi antiterroriste et devrait se préparer à procéder à une évaluation des rapports des comités parlementaires dès leur parution (vers décembre 2006, sauf si un délai est accordé par le Parlement).

Section 3 L'application des pouvoirs antérieurs au 11 septembre au nouveau contexte de la sécurité, y compris les certificats de sécurité

Le Canada a réagi au nouveau contexte de la sécurité créé par les attaques terroristes du 11 septembre en augmentant la capacité des organismes de renseignement et d'application de la loi existants, en créant de nouvelles lois et en procédant à une réorganisation structurelle importante du gouvernement canadien. Le Canada a connu des attaques terroristes significatives dans le passé (au premier chef, l'attaque à l'explosif d'Air India). Avant le 11 septembre, le terrorisme était déjà considéré comme une continuelle menace à la sécurité du Canada. Mais l'importance de la menace révélée par les attaques du 11 septembre ont eu l'effet d'un choc sur le système politique. Les réponses du Canada aux menaces pour la sécurité après le 11 septembre reflétaient ce choc.

Les réponses canadiennes au nouveau contexte des menaces reposaient sur les fondements solides des valeurs et des principes nationaux canadiens, certains étant enchâssés dans la pratique et d'autres, dans la législation. Ces fondements comprenaient la *Charte canadienne des droits et libertés* (1982) et les pratiques établies depuis longtemps du multiculturalisme et de la démocratie. Le Canada est également un acteur international qui a une réputation à préserver et qui s'est engagé à appliquer des conventions internationales. Le Canada agit sur la scène internationale à l'intérieur d'un réseau complexe de relations d'alliance et de traités multilatéraux et bilatéraux. Nous vivons dans un espace nord-américain et devons nécessairement nous adapter lorsque notre plus important partenaire commercial et principal allié, les États-Unis, emprunte une voie de sécurité entièrement différente, comme cela fut le cas après le 11 septembre.

L'idée de « pouvoirs antérieurs au 11 septembre » pourrait, dans ce contexte, être considérée de manière très large comme une expression de la multitude des circonstances historiques qui définissent l'action canadienne aussi bien au pays qu'à l'étranger. La politique économique et sociale, la politique militaire et la politique étrangère sont des éléments de cette narration.

Mais, il est en particulier un « pouvoir » antérieur au 11 septembre, qui en est venu à symboliser les défis posés par l'adaptation de la pratique canadienne au nouvel environnement en matière de sécurité et qui suscite le plus la controverse sur la conduite de la sécurité nationale du Canada. Ce « pouvoir » est l'utilisation des « certificats de sécurité d'immigration » en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR).

Les certificats de sécurité existent depuis 1977 et sont un élément des lois canadiennes sur l'immigration depuis 1991.⁴⁵ Ils constituent un outil de protection, qui est toutefois modérément utilisé. Seulement 27 certificats de sécurité ont été émis depuis 1991. La moyenne au bâton du gouvernement devant la Cour fédérale, qui statue en matière de certificat de sécurité, est élevée. Sur les 27 cas, la Cour en a admis 20. Trois n'ont pas été confirmés. Quatre sont en instance.

Malgré le fait que le public perçoit les certificats de sécurité comme un instrument antiterroriste, cinq certificats seulement ont été émis depuis le 11 septembre.⁴⁶

Pourquoi, alors, une telle controverse ? La réponse se trouve dans quatre éléments du système de certificat de sécurité : le recours aux renseignements secrets; la nature du processus prévu par la loi; les conditions de détention; et la question du renvoi dans des pays qui pratiquent la torture. Ces quatre éléments semblent soulever des questions troublantes quant à la question de savoir si les prérogatives de la sécurité nationale ne l'emportent pas sur les protections des droits de la personne. Ces questions sont présentement à l'étude dans le cadre de l'examen parlementaire de la législation antiterroriste. La constitutionnalité du processus de certificat de sécurité fait également l'objet de l'examen de la Cour suprême du Canada.⁴⁷

Dans la présente section de mon rapport, la discussion visera à comprendre le processus impliqué par les certificats de sécurité, et non à juger de la question de savoir s'ils sont acceptables comme pratique en matière de sécurité et comme garantie des droits fondamentaux de la personne.

Les certificats de sécurité reposent sur les renseignements secrets. Ces renseignements peuvent provenir de multiples sources, certaines canadiennes, d'autres étrangères. Certains freins sont inséparables de l'utilisation des renseignements aux fins de constituer un dossier contre quelqu'un dans le flot de l'immigration. En vertu de l'un de ces freins, les organismes Canadien, au premier chef desquels le SCRS, doivent disposer d'un dossier bien étoffé pour convaincre le ministre. La réputation est en jeu. Dans la mesure où un dossier contient des renseignements importants provenant de l'étranger, le SCRS aurait une raison de plus de s'assurer d'avoir en main des cartes gagnantes. Sa réputation auprès des organismes étrangers, laquelle est essentielle aux partenariats de renseignements anciens ou nouveaux, pourrait dans une certaine mesure être en jeu.

Les certificats de sécurité doivent être signés par deux ministres, respectivement de la Sécurité publique et de la Citoyenneté et de l'Immigration. Ceci constitue en soi une restriction à l'utilisation de l'outil et renforce la nécessité de présenter un dossier de renseignements convaincant. Les motifs pour lesquels les ministres peuvent délivrer un certificat de sécurité sont les dangers pour la sécurité canadienne, les atteintes aux droits humains ou internationaux, la grande criminalité ou les activités de criminalité organisée tels que définie par la Loi.

La question du recours aux renseignements secrets dans les procédures judiciaires est épineuse. Au début du processus des certificats de sécurité au Canada, il y a, à tout le moins, le double fardeau d'avoir à protéger la réputation des services de renseignement et de convaincre les ministres.

C'est un juge de la Cour fédérale qui se prononce sur les certificats de sécurité. Le processus judiciaire dépolitise la question, mais ne permet toutefois pas l'application régulière de la loi. Les défendeurs et les conseillers juridiques sont mis dans la position difficile de ne pas connaître les éléments de preuve à charge. Le processus ne permet pas non plus de contre-interrogatoire sur les éléments de preuve ou de contre-interrogatoire des témoins. Mais le juge du procès est tenu non seulement de statuer sur le caractère raisonnable de la preuve, mais aussi de fournir, dans la mesure possible, un résumé de la preuve à la personne en question. Dans d'autres États, la procédure judiciaire permet à un *amicus curiae* ayant une attestation de sécurité d'examiner intégralement la preuve et d'aider la personne. Il existe peut-être d'autres moyens d'essayer de résoudre le dilemme entre le secret et les droits dans un tel cas.

Les conditions de détention sont un aspect troublant du processus de certificat de sécurité. Certaines affaires de certificats de sécurité ont duré des années, laissant ainsi les personnes dans les limbes de la détention. On a soulevé des questions sur les installations fournies aux personnes faisant l'objet de certificats de sécurité. Les questions sur les dispositions relatives à la libération font également controverse. Le gouvernement canadien a commencé à transférer les personnes impliquées dans des affaires de certificat de sécurité, d'établissements de détention provinciaux inadéquats dans des établissements fédéraux. On a réfléchi officiellement à la possibilité de permettre une libération contrôlée au moyen de divers moyens de surveillance continue. Tout cela donne à penser que le gouvernement considère que les questions relatives à la détention peuvent être dans une certaine mesure résolues et, également, qu'il est sensible aux critiques du public sur le sujet.⁴⁸

Dans les cinq affaires actuelles de certificats de sécurité ayant un rapport avec le terrorisme, Mahmoud Jaballah est détenu depuis 1999, Mohammad Zeki Mahjoub, depuis juin 2000, Hasan Almrei depuis octobre 2001, Mohamed Harkat depuis décembre 2002 et Adil Charkoui depuis mai 2003. Charkoui a été mis en liberté provisoire en février 2005 et est notamment assujéti à une surveillance électronique.

Ces cinq affaires de sécurité comportent toutes des allégations selon lesquelles les personnes encourraient le danger de se faire torturer dans l'éventualité de leur renvoi dans leur pays d'origine. Voilà où les dilemmes posés par les affaires de certificats de sécurité semblent le moins se prêter à des améliorations ou aux processus de freins et de contrepoids. Le Canada est lié par des conventions et des normes de droit international qui interdisent d'expulser des personnes vers des régimes qui pratiquent la torture.⁴⁹ Il est aussi lié par le droit reconnu par le droit international ainsi que par la *Charte* à un procès juste et équitable.

Le processus du certificat de sécurité comporte un « examen des risques avant renvoi » conduit par un fonctionnaire de Citoyenneté et Immigration Canada. L'examen des risques fait également l'objet d'un examen par un juge de la Cour fédérale. À cet égard, l'affaire Manickavasagam Suresh peut servir de pierre de touche. Le statut de réfugié au Canada a été accordé à Suresh en 1991 et il a par la suite été arrêté et détenu, en attente de son expulsion, en raison de liens allégués avec les Tigres de libération de L'Eelam (tamoul) ou les Tigres tamouls. Suresh a reçu la mise en liberté provisoire dans l'attente d'un pourvoi en mars 1998. En janvier 2002, l'affaire Suresh a pris un nouveau tournant lorsque la Cour suprême du Canada a confirmé le principe du non-refoulement tout en précisant que « sauf circonstances extraordinaires, une expulsion impliquant un risque de torture violera généralement les principes de justice fondamentale ». Le gouvernement du Canada a interprété les mots « circonstances extraordinaires » dans le sens de menaces graves à la sécurité nationale. La Cour suprême a accordé à Suresh le droit à une nouvelle audience relative à son expulsion, étant donné sa conclusion que les garanties procédurales avaient été insuffisantes dans ce cas.⁵⁰

L'affaire Suresh porte le processus de certificat de sécurité à ses limites en ce qui a trait à la durée de détention, à l'exigence additionnelle imposée à l'État de partager son dossier avec la personne avant son expulsion, aux préoccupations relatives à la torture dans l'éventualité de l'expulsion et aux obligations du Canada en droit international. Tout cela entraîne nécessairement un effort impossible pour décider entre le degré de la menace à la sécurité nationale posée par une personne et la possibilité que celle-ci soit soumise à la torture.

L'affaire Suresh a également mis en lumière la forte probabilité que le processus de certificat de sécurité soit pris au piège de chacun de ses dilemmes éventuels lorsqu'il sera utilisé contre des personnes soupçonnées de terrorisme. Cette conclusion semble étayée par le cas des cinq Musulmans qui font présentement l'objet de certificats de sécurité et qui risquent d'être envoyés du Canada.

Recommandation clé :

La CCDP devrait étudier le processus du certificat de sécurité sous trois angles principaux : a) la détention et les conditions de mise en liberté provisoire; l'accès de la personne accusée aux éléments de preuve à charge; c) les garanties relatives aux ordonnances d'expulsion. Une telle étude devrait viser à déterminer la mesure dans laquelle les préoccupations relatives aux droits de la personne ont été suffisamment reconnues lors de l'utilisation des certificats de sécurité.

Section 4 Les organismes clés du gouvernement fédéral dans le domaine de la sécurité nationale et leurs mandats et fonctions respectifs

Les organismes du gouvernement fédéral canadien qui ont des responsabilités majeures de sécurité nationale sont désignés ensemble comme la « collectivité du renseignement et de la sécurité ».

La collectivité canadienne du renseignement et de la sécurité ne date pas d'hier. Bien que son histoire soit peu connue des canadiens, ses origines remontent à la Seconde Guerre Mondiale.

La fin de la guerre froide a apporté des changements significatifs à la collectivité canadienne du renseignement et de la sécurité. Le ministère des Affaires étrangères a dû renoncer à son rôle de leadership à l'égard de la collectivité du renseignement, tâche qui allait être assumée de plus en plus par le Bureau du Conseil Privé. Les organismes clés de cueillette de renseignements – le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), qui a remplacé le service de sécurité de la GRC en 1984, le Centre de la sécurité des télécommunications ou CST (dont le nom était DTCNR en 1970) – ont eu à réorienter en profondeur leurs objectifs. On pourrait dire, sans être injuste, que la collectivité canadienne du renseignement a été, dans la décennie postérieure à la guerre froide, une communauté en quête d'un mandat. Elle a incorporé à ses missions des dossiers tels le crime organisé international, l'immigration illégale, l'espionnage industriel ainsi que les questions environnementales. Le CST a mis l'accent sur le volet militaire de sa mission, appelé « support aux opérations militaires » (SOM). Pour sa part, le SCRS s'est progressivement concentré sur le terrorisme musulman sunnite, une évolution mise en lumière par le cas d'Ahmed Ressay, un demandeur d'asile algérien arrêté à la frontière du Canada et des États-Unis en décembre 1999 alors qu'il était en route pour commettre une attaque contre l'aéroport international de Los Angeles. Enfin, la GRC est devenue un membre périphérique de la collectivité du renseignement canadien, avec une fonction restreinte essentiellement à l'application de la loi.

La collectivité du renseignement et de la sécurité qui existait avant les attaques du 11 septembre a été décrite dans une brochure de 24 pages publiée par le Bureau du Conseil Privé et intitulée *La collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement*. Ce petit livre expliquait les fonctions de la communauté du renseignement et incluait un tableau organisationnel des huit ministères et organismes centraux formant la collectivité du renseignement canadien.⁵¹

Tout en faisant appel à ses fondations historiques pour se définir, la collectivité canadienne du renseignement et de la sécurité a dû procéder à de profonds changements organisationnels pour affronter les nouveaux défis de l'après-11 septembre.

Quelques-uns de ces changements se sont opérés rapidement après les attentats de 2001 et ont donné lieu à la première loi antiterroriste canadienne, le projet de loi C-36, adopté en décembre de la même année. *La Loi antiterroriste* comprenait une loi habilitante pour le Centre de la sécurité des télécommunications, qui se retrouvait chargé d'une nouvelle mission antiterroriste hautement prioritaire. En vertu du projet de loi C-36, une unité, appelée le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) a reçu la mission de repérer les activités financières terroristes. Les nouvelles définitions criminelles d'activités terroristes du projet de loi C-36 ont eu pour effet de renouveler le rôle de la GRC comme organisme de sécurité nationale.

L'accent mis sur la sécurité aérienne après les attaques meurtrières du 11 septembre a eu pour conséquence la création d'une nouvelle société d'État, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA), constituée le 1^{er} avril 2002.⁵² Sa loi habilitante, le projet de loi C-49, prévoyait aussi un examen quinquennal obligatoire, actuellement en cours. Les équipes de contrôle du pré-embarquement dans les aéroports en constituent le volet familial.

De profonds changements structureaux ont été effectués en décembre 2003, lorsque le nouveau chef libéral Paul Martin annonça des réformes d'envergure pour les organismes canadiens de sécurité, notamment la création d'un nouveau ministère, le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada (SPPCC), d'un poste de Conseiller à la Sécurité nationale auprès du Premier ministre au Bureau du Conseil privé, et l'inauguration de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), qui allait cumuler les fonctions antérieures de Citoyenneté et Immigration Canada, de l'Agence des Douanes et des revenus du Canada et de l'Agence canadienne d'inspection des aliments. Au même moment, le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile (BPIEPC), créé à l'origine pour s'attaquer aux problèmes de défaillance des systèmes informatiques envisagés au tour du millénaire, a été déplacé du ministère de la Défense nationale vers celui de la Sécurité publique. Tous ces changements ont marqué pour le gouvernement canadien une nouvelle priorité, sans précédent, pour la sécurité nationale.

Le plus important de ces changements a été la création du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada (SPPCC). Cet important ministère fédéral était destiné à être davantage que la somme de ses parties constituantes. L'héritage reçu de l'ancien Bureau du Solliciteur Général, incluant le SCRS et la GRC, a donné à la Sécurité publique un rôle primordial dans le renseignement de sécurité et l'application de la loi. La création de l'ASFC au sein de la Sécurité publique allait conférer au nouveau ministère un rôle directeur relativement à la question de la sécurité des frontières. Mais avant tout, le SPPCC répondait à des impératifs de pouvoir. À titre de grand ministère dirigé par un ministre sénior du Cabinet, l'instauration de SPPCC indiquait une volonté claire de placer dans les mêmes mains le leadership et la coordination des questions relevant de la sécurité nationale.⁵³

Les changements plus manifestes à la structure et aux pouvoirs ont été égalés, après le 11 septembre, par d'autres changements invisibles dans la pratique gouvernementale. Au niveau du Cabinet, un nouveau comité a été établi dans le sillage des événements du 11 septembre. Le comité se réunissait au début à l'occasion (le comité était connu sous le nom de Comité du Cabinet sur la sécurité publique et le terrorisme), et il est devenu par la suite un comité permanent du Cabinet, avec une appellation révisée, le « Comité du Cabinet sur la sécurité, la santé publique et la protection civile », présidé par le vice-premier ministre.⁵⁴ Depuis l'élection du nouveau gouvernement conservateur, ce comité a encore une fois évolué, devenant le Comité du Cabinet sur les Affaires étrangères et la sécurité nationale, une appellation indiquant l'envergure de son mandat.

La capacité de la collectivité canadienne du renseignement et de la sécurité à fonctionner comme un véritable réseau est sans conteste essentielle à la puissance et à son efficacité. Autrement dit, elle est cruciale pour la sécurité nationale canadienne. Le degré d'interaction et de fusion auquel la collectivité du renseignement et de la sécurité peut atteindre est aussi de première importance pour évaluer la capacité du système de renseignement canadien à protéger et à promouvoir les droits de la personne. Une collectivité de renseignements et de sécurité intégrée est moins susceptible de supporter les violations des droits de l'homme. Avec un leadership accru, elle est davantage assujettie à des politiques, directives et à une coordination des priorités, tout en étant responsable et transparente. Elle est soumise à des contrôles, à des réévaluations et de subtils poids et contrepoids - et même à des dénonciations - tout en évoluant au cœur d'un système de sécurité et de protection des droits de la personne.

Recommandation clé :

La connaissance du fonctionnement de la collectivité du renseignement et de la sécurité est essentielle pour saisir le contexte des politiques de sécurité et de la protection des droits de la personne. À cette fin, la CCDP devrait envisager de suivre de près les modifications législatives apportées aux mandats des organismes de sécurité nationale

Section 5 Mesures de responsabilisation et examen des organismes de sécurité nationale et de leurs pratiques, en particulier en ce qui a trait à l'exécution fidèle de leurs mandats et au respect des droits de la personne

Un régime de responsabilisation fonctionnel est essentiel à la pratique du renseignement dans les États démocratiques. Cependant, dans le passé, de tels régimes ont mis du temps à se développer. Ce sont les États-Unis dans les années 1970 qui, à l'occasion d'enquêtes du Sénat et de la Chambre des représentants sur les pratiques de la collectivité du renseignement américaine, ont montré la voie en créant des comités officiels chargés de la surveillance du renseignement dans le Congrès. Depuis la fin des années 1970, l'exemple des États-Unis a été suivi, après un certain temps, notamment au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande.

Le Canada n'a pas encore élaboré de système formel d'examen parlementaire de sa sécurité et de sa collectivité du renseignement, quoiqu'un tel système soit sans doute pour bientôt. En décembre 2003, le nouveau chef du parti Libéral, Paul Martin, proposait la création d'un comité des parlementaires sur la sécurité nationale. L'idée a été étudiée et a fait l'objet d'un rapport d'un comité provisoire de parlementaires entre mai et octobre 2004. Le gouvernement a déposé le projet de loi C-81, *Loi constituant le Comité de parlementaires sur la sécurité nationale*, le 24 novembre 2005, qui n'a toutefois pas été adopté avant la prorogation en décembre 2005 en vue de la tenue de nouvelles élections. Au moment d'écrire le présent travail, le nouveau gouvernement conservateur de Stephen Harper n'a pas encore annoncé ses intentions relativement à l'organisme parlementaire.

Mais en l'absence d'un examen parlementaire, il existe d'autres mécanismes de fond pour assurer la responsabilité démocratique de la collectivité du renseignement et de la sécurité.⁵⁵ Ces mécanismes comprennent la responsabilité ministérielle, les organismes d'examen fédéraux, les médias et le milieu des universitaires. Les deux derniers échappent aux paramètres de la présente étude.

Les éléments clés du système canadien sont la responsabilité ministérielle et les organismes d'examen parlementaire. La responsabilité ministérielle est une clé de voûte des démocraties parlementaire de style Westminster. La philosophie de base de la responsabilité ministérielle apparaît simple. Les ministres sont par l'intermédiaire du Parlement responsables devant le public de leurs ministères, de leur administration et de leur bon fonctionnement. Mais, selon une étude réalisée dans le cadre de l'enquête Gomery, la doctrine de la responsabilité ministérielle est « un concept stratifié avec des sens différents ».⁵⁶ David E. Smith soutient que le Parlement canadien devrait s'efforcer de définir le concept et de prévoir la responsabilité ministérielle au moyen d'une surveillance de comité.

Si la responsabilité ministérielle dans le contexte canadien est entravée par l'obscurité des définitions et par l'absence d'une procédure parlementaire établie et de comités pour la soutenir, alors le problème devient encore plus grand lorsqu'il s'agit de la responsabilité ministérielle des organismes ayant des fonctions en matière de sécurité et de renseignement. La difficulté réside dans le fait que la protection du secret qui entoure les sources opérationnelles et les méthodes de collecte de renseignement dissuade les ministres de se familiariser complètement avec le travail des organismes dont ils ont la charge. Lorsqu'il s'agit de la responsabilité ministérielle à l'égard des organismes chargés de l'application de la loi, tels que la GRC, le problème s'accroît encore en raison du principe de non-implication des ministres dans les enquêtes criminelles.

En pratique, dans le domaine du renseignement et de la sécurité, ce sont les ministres qui sont investis de la responsabilité ministérielle et qui sont parfois appuyés par des mécanismes de responsabilisation internes. L'exemple le plus pertinent d'un tel mécanisme interne est l'inspecteur général du SCRS. L'idée d'un inspecteur général (IG) avait été proposée par la Commission McDonald et incorporée à la *Loi sur le SCRS* lors de son adoption en 1984. La définition officielle de la fonction de l'IG est la suivante : « L'inspecteur général tient lieu de vérificateur interne de la ministre, en ce qui a trait au SCRS, et complète les conseils de la sous-ministre en offrant un moyen indépendant de s'assurer que le SCRS se conforme à la loi, aux instructions ministérielles et aux politiques opérationnelles ».⁵⁷

L'IG du SCRS est tenu de présenter au ministre un certificat annuel assorti de remarques sur le rapport annuel du directeur du SCRS.⁵⁸ Cette façon de faire vise à établir des freins et des contrepoids. Elle est complétée par la fonction consultative de l'IG du SCRS sur les questions de responsabilité et par le pouvoir du ministre de commander certaines études précises à l'IG.

À la fonction de l'inspecteur général en matière de responsabilité correspond celle d'un organisme d'examen externe, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS). De même que l'IG, le CSARS a été constitué en vertu de la *Loi sur le SCRS* en 1984. Le CSARS présente des examens classifiés au ministre et un rapport annuel, dont la version publique est déposée au Parlement. Les rapports annuels sont affichés sur le site Web du CSARS. De par son mandat, le CSARS doit se pencher sur les questions de conformité – conformité à la loi et aux directives ministérielles. Au cours des ans, le CSARS a interprété son mandat de façon plus en plus large, ce qui dénote le sous-titre qui accompagne ses rapports annuels : « examen opérationnel ». Mais le CSARS s'est montré réticent à mener des études qualitatives du rendement du SCRS et s'est révélé peu apte à des exercices consistant à tirer les leçons apprises.⁵⁹ On peut soutenir que ceci a limité son utilité.

Un second obstacle à la capacité du CSARS de remplir sa fonction de responsabilisation est le problème permanent du secret. Le rôle du CSARS dans la chaîne de responsabilité est de faire rapport au ministre et, par l'intermédiaire de celui-ci, au Parlement. Le CSARS ne rend pas directement de comptes au public et n'est pas responsable envers lui. La version déposée au Parlement de son rapport annuel, à l'instar de la version publique des certificats de l'IG, est souvent un document anodin en raison de la confidentialité qui entoure les questions de sécurité nationale.⁶⁰

Deux autres éléments de la collectivité de renseignement et de sécurité du Canada fonctionnent présentement conjointement avec des organismes d'examen externes. Les activités du Centre de la sécurité des télécommunications (CST), l'organisme de renseignement sur les transmissions du Canada, sont assujetties à l'examen du Bureau du commissaire du CST. Le poste du commissaire du CST a été créé en 1996 et son titulaire agissait en vertu de plusieurs décrets. Le mandat du commissaire était d'examiner les opérations du CST pour vérifier leur conformité avec la loi et, en second lieu, d'enquêter sur les plaintes concernant la légalité des activités du CST.

Le Bureau du commissaire du CST a reçu un mandat législatif en vertu du projet de loi C-36, la *Loi antiterroriste*, adopté en décembre 2001. La nouvelle loi confirmait l'étendue des fonctions antérieures du Commissaire et les élargissait. Elle a conféré au Bureau de nouvelles responsabilités consistant à surveiller la conformité du CST aux autorisations ministérielles en matière d'interceptions de communications. Elle assignait aussi au Commissaire la tâche de déterminer les motifs des actions des fonctionnaires se livrant à des dénonciations – ce que la nouvelle *Loi sur la protection de l'information* désigne comme la défense d'intérêt public.⁶¹

Conformément à son mandat, le commissaire du CST présente un rapport annuel au ministre de la Défense nationale qui le dépose à la Chambre des communes. Le rapport annuel comporte, le cas échéant, des commentaires sur les quatre composantes principales des fonctions du Bureau :

* La conformité du CST avec la loi

- * La conformité du CST avec les autorisations ministérielles relatives à l'interception de communications
- * Les plaintes contre le CST
- * Les cas de défense de l'intérêt public

Le rôle du commissaire du CST en ce qui concerne les autorisations ministérielles reflète bien les nouveaux pouvoirs conférés au CST en vertu de la *Loi antiterroriste* de 2001. Avant l'adoption de cette loi, il était interdit au CST d'intercepter les communications des Canadiens. Le CST conserve sa fonction d'organisme du renseignement étranger en vertu de la Loi, mais il lui est aussi conféré la capacité d'intercepter les communications dans des circonstances très précises. En vertu du projet de loi C-36 (*Loi sur la défense nationale*, Partie V. 1), le ministre de la Défense nationale « peut autoriser par écrit le CST à intercepter des communications privées ». ⁶² L'autorisation ne peut être donnée que pour collecter des renseignements étrangers en vertu du mandat du CST ou pour protéger les systèmes ou les réseaux électroniques du gouvernement du Canada. Il convient de noter que les interceptions du CST ne sont pas assujetties aux freins habituels que procurent les mandats de la Cour fédérale; les autorisations ministérielles de même que l'examen externe de cette autorisation sont donc extrêmement importants. ⁶³

La principale contribution du commissaire du CST est de soutenir la responsabilisation ministérielle. Les mêmes contraintes s'appliquent au rapport annuel du commissaire qu'à ceux du CSARS et de l'IG du SCRS. Les dispositions relatives au secret et la reddition de rapport anodine qui en découle limite sa capacité à améliorer la compréhension publique de la fonction du CST.

L'autre organisme de la collectivité du renseignement et de la sécurité qui est assujéti à un mécanisme d'examen externe est la Gendarmerie royale du Canada. Le mécanisme d'examen de ce corps de police est conçu différemment.

La Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP) a été créée en vertu d'une loi du Parlement en 1988. Sa fonction n'est pas de procéder à des examens systématiques, mais plutôt, comme son titre le laisse entendre, d'examiner les plaintes du public sur la conduite de la GRC. Le président de Commission a néanmoins le pouvoir de lancer lui-même une enquête, comme il l'a fait en octobre 2003 relativement à l'affaire Maher Arar. ⁶⁴ Contrairement à l'IG du SCRS, au CSARS et au commissaire du CST, le CPP œuvre dans le domaine de la responsabilisation publique plutôt que ministérielle.

Le CPP a fait face, dans le passé, à des défis de taille lors de ses enquêtes sur les activités de la GRC touchant la sécurité nationale. Cette expérience avait conduit le président d'alors de la Commission des plaintes du public, Shirley Heafey, à s'adresser à la Commission O'Connor, dans le cadre de son examen en vertu de la partie II sur la question d'un nouveau mécanisme d'examen des activités de sécurité nationale de la GRC. Mme Heafey a présenté deux rapports à la Commission Arar, dont le second contient des observations convaincantes.

Mme Heafy soutient que l'information est un élément « essentiel » d'un mécanisme de plaintes du public et que la « résistance » de la GRC à transmettre au CPP tous les renseignements relatifs aux plaintes « empêche déjà la CPP de bien s'acquitter de son mandat ». ⁶⁵ Mme Heafy défendait le maintien du CPP, mais tout en soutenant que sa loi habilitante devait être modifiée pour lui donner accès à tous les renseignements pertinents et à lui conférer des pouvoirs de vérification. Étant donné que la GRC agit au sein d'une collectivité du renseignement et de la sécurité plus large, Mme Heafey reconnaissait la nécessité d'un nouveau mécanisme de surveillance, un comité d'examen de la sécurité nationale « coexistant avec la CPP et les autres organismes d'examen, qui surveillerait la conduite de toutes les entités fédérales du secteur de la sécurité nationale ». ⁶⁶

Dans ses recommandations relativement aux nouveaux mécanismes d'examen des activités de la GRC touchant la sécurité nationale, qui doivent être présentées à l'automne 2006, la Commission O'Connor devra choisir entre des propositions de mécanismes conçus expressément pour la GRC et un système d'examen externe de l'ensemble de la collectivité du renseignement et de la sécurité nationale. Ces recommandations et la réponse du gouvernement, de même que la question d'un nouveau comité parlementaire, ont la capacité de modifier considérablement la façon dont le Canada surveille son système de sécurité nationale.

Le dernier élément à examiner ici dans le cadre de responsabilisation actuelle concerne le travail du vérificateur général. Le Bureau du vérificateur général (BVG) a, de loin, la plus longue histoire en tant qu'organisme fédéral impliqué dans la surveillance des activités de la collectivité du renseignement et de la sécurité nationale. Le Bureau a été créé en 1878. Son objet initial – informer le Parlement sur les dépenses du Trésor public – demeure l'élément central des travaux du vérificateur général de nos jours. Des textes législatifs successifs – la *Loi sur le vérificateur général* de 1977, des modifications à la Loi en 1994 et une modification ultérieure en 1995 – constituent les fondements des activités actuelles du BVG.

Malgré sa longue histoire, le Bureau du vérificateur général n'a procédé à sa première étude de la collectivité du renseignement canadien qu'en 1996. Cette première étude importante se concentrait sur la question du contrôle et de la responsabilisation. ⁶⁷ Les conclusions pondérées du BVG étaient que des mesures importantes de contrôle et de responsabilisation existaient, que des progrès avaient été accomplis dans les années récentes, mais qu'il y avait encore place à des améliorations. En particulier, le BVG appelait à faire davantage d'efforts pour renforcer le leadership et la coordination au sein de la collectivité du renseignement et améliorer le mécanisme de détermination des priorités. Il appelait aussi à des améliorations dans la manière de mesurer la performance du SCRS et du CST. Avec une certaine prescience, il a défendu la nécessité d'un cadre législatif pour la CST « vu l'importance de ses opérations, leur nature délicate et leur coût » ⁶⁸ Ce cadre législatif devait être élaboré dans le projet de loi C-36, la *Loi antiterroriste*.

La vérificatrice générale s'est à nouveau penchée sur la collectivité du renseignement et de la sécurité canadienne en 2004. Le chapitre 3 de son rapport de 2004 était consacré à

une étude de la mise en œuvre de l'initiative antiterroriste de 2001 du gouvernement; il portait particulièrement sur les manières dont le gouvernement avait dépensé la première tranche des fonds alloués à la sécurité nationale dans son budget pour la sécurité de décembre 2001. Le rapport de 2004 du BVG contenait relativement peu de remarques sur la responsabilisation et était davantage consacré aux questions opérationnelles. Mais le BVG a néanmoins cerné les domaines où il croyait que l'on avait réalisé très peu de progrès depuis son initiative de 1996. La vérificatrice générale continuait d'être préoccupée par l'absence de coordination du renseignement entre les ministères et par la capacité des organismes du renseignement de communiquer les uns avec les autres. La vérificatrice générale a signalé la nécessité de « renforcer le cadre de gestion de la sécurité et du renseignement ». « Il faut améliorer, dit-elle, la gestion des questions dont la portée s'étend à plus d'un organismes, qu'il s'agisse de systèmes d'information, de listes de surveillance ou de filtrage du personnel. »⁶⁹

Quoique le rapport de 2004 du BVG ait été consacré surtout aux questions opérationnelles, il n'en était pas moins clairement pertinent dans l'optique d'une étude de la responsabilisation des systèmes de sécurité nationale et de son rapport avec la protection des droits. Une collectivité du renseignement et de la sécurité dont la coordination est insuffisante et dans laquelle il existe des problèmes de coopération interministérielle en ce qui concerne le partage des renseignements est fort probablement une collectivité qui présente des problèmes en matière de protection des droits de la personne.

Dans l'ensemble, nous avons vu que des mesures de responsabilisation et d'examen des organismes de sécurité nationale au Canada ont un certain nombre de caractéristiques clés en commun. La première est que le système de responsabilisation qui s'applique dans les domaines du renseignement et de la sécurité donne la priorité à la responsabilisation ministérielle. Mais la responsabilisation ministérielle est amoindrie par l'absence d'un système de comité parlementaire efficace. Une seconde caractéristique est que les organismes d'examen internes et externes sont extrêmement spécialisés. Ils le sont autant au vu de leur mandat, qui porte sur des entités uniques de la collectivité du renseignement et de la sécurité, qu'au vu de leur fonction primordiale, qui est de surveiller la conformité à la loi. Une troisième caractéristique est que la notion de responsabilisation directe envers le public canadien est largement absente du système. La capacité du public de bénéficier du système d'examen et de responsabilisation est limitée en raison des contraintes du secret et de la nature des rapports qui sont rendus au public par l'intermédiaire du Parlement.

Aucun des organismes d'examen actuels n'a le mandat explicite d'examiner les questions touchant les droits de la personne; leur tâche commune est de surveiller la conformité à leurs mandats exprès prévus par la loi et aux directives ministérielles. Ces mandats prévus par la loi et ces directives ministérielles sont, toutefois, assujettis à l'obligation de protéger et de respecter les droits de la personne. La CCDP a intérêt à surveiller les rapports produits par les organismes d'examen de manière à procéder à sa propre évaluation des informations transmises dans le domaine public. À partir de ces informations, il pourrait être possible d'établir des tendances à long terme et de

déterminer les questions les plus pressantes. Ceci permettra à la CCDP de rédiger des recommandations sur les pratiques du renseignement et de la sécurité et sur les incidences de ces pratiques sur les droits de la personne au Canada.

Recommandation clé :

La CCDP devrait constituer une base de données sur les préoccupations relatives aux droits de la personne fondées sur les rapports remis jusqu'à présent par les organismes d'examen responsables du renseignement et de la sécurité. L'objet de cette étude serait d'évaluer la mesure dans laquelle ces organismes d'examen ont prêté une attention systématique aux questions touchant les droits de la personne et ont signalé dans leurs rapports quelque tendance préoccupante. Les documents à étudier comprendraient les rapports appartenant au domaine public que l'on peut obtenir de l'IG du SRCS, du CSARS, du commissaire du CST, de la Commission des plaintes du public contre la GRC et du procureur général. Cette base de données pourrait constituer un élément important du bilan sur les droits de la personne » de la CCDP.

Section 6 Responsabilité et capacité du gouvernement fédéral canadien en matière de protection à l'étranger des Canadiens et de leurs droits, notamment au regard du droit international

La responsabilité des États à l'égard de la protection de leurs citoyens à l'intérieur et à l'extérieur de leurs frontières constitue sans contredit une partie fondamentale et reconnue depuis très longtemps de la doctrine de la souveraineté des États. Cependant, la capacité des États à assurer cette protection implique des difficultés toute autres selon que ces citoyens se trouvent à l'étranger ou au pays. La phrase suivante, extraite des passeports canadiens, souligne bien la nature symbolique de l'extension à l'étranger de la responsabilité du gouvernement canadien de protéger les citoyens :

Le ministère des Affaires étrangères du Canada, au nom de Sa Majesté la Reine, prie les Autorités intéressées de bien vouloir accorder libre passage au titulaire de ce passeport, de même que l'aide et la protection dont il aurait besoin.⁷⁰

Comme la citation précédente l'indique, la responsabilité de protéger les Canadiens à l'étranger incombe au ministère fédéral des Affaires étrangères. C'est de la capacité à porter assistance aux Canadiens à l'étranger de ce ministère directeur que dépend la protection de ceux-ci. L'action du Canada met alors en jeu un enchevêtrement complexe de dispositions du droit international, de rapports inter-étatiques ainsi que des codes et des pratiques de l'État étranger. Cette complexité s'accroît encore dans le cas des Canadiens qui se trouvent coincés dans des zones de guerre, retenus par la contrainte dans des régions sans état de droit, incarcérés par des États non respectueux des normes reconnues par les pays occidentaux, ou pris de quelque façon au piège des pratiques

illégalles apparues après les attentats du 11 septembre dans le cadre de la guerre contre le terrorisme menée par les États-Unis.

L'exemple récent de la prise en otages de deux Canadiens, James Loney et Harmeet Sooden, lors de leur voyage en Iraq à titre de membres des Équipes chrétiennes d'action pour la paix, montre bien la difficulté de protéger les particuliers qui se rendent de leur propre chef dans des zones de guerre. Le cas de Maher Arar illustre lui aussi de manière dramatique ce qui est susceptible d'arriver aux personnes prises au piège de la pratique antiterroriste américaine connue sous le nom de « renvoi extraordinaire ». Dans les deux cas, le Canada a déployé d'importantes ressources pour venir en aide à ses ressortissants. Et dans les deux cas, le Canada ne disposait pas à lui seul de la capacité souveraine et infaillible de protéger ses ressortissants au-delà de ses frontières. C'est une équipe militaire de la coalition en Iraq, menée par les Forces spéciales britanniques, qui a rescapé Loney et Soden. Les médias ont laissé entendre qu'un important contingent canadien était en Iraq pour aider à la localisation et la libération des deux otages canadiens. Maher Arar a quant à lui été déporté en Syrie par les autorités américaines sans le consentement du gouvernement canadien. Pendant sa détention dans une prison syrienne, M. Arar avait accès à des représentants consulaires canadiens, mais le Canada n'avait nullement le pouvoir de forcer sa libération. Le bouclier qui protège les Canadiens à l'étranger est donc fragile.

Pour approfondir la question de la responsabilité et de la capacité du Canada en matière de protection de ses ressortissants à l'étranger dans le contexte des droits, il importe de saisir que c'est le droit à la « sécurité de la personne » qui est en jeu, un droit reconnu par la *Charte*.⁷¹ La sécurité de la personne englobe la sécurité physique ainsi que le respect de la vie privée. Les droits reconnus par la *Charte* ne s'étendent pas au-delà des frontières canadiennes. Mais, pour le meilleur ou pour le pire, les Canadiens vont souvent à l'étranger en pensant que leurs droits voyagent avec eux.

La responsabilité des voyageurs canadiens de s'informer des menaces éventuelles dans les pays où ils vont et de prendre des précautions raisonnables l'emporte logiquement sur celle du gouvernement canadien de les protéger à l'étranger. Un devoir de prudence s'impose. C'est relativement à ce devoir d'information que la responsabilité du gouvernement et celle des particuliers se chevauchent.

Le gouvernement fédéral doit procurer des renseignements fiables aux Canadiens sur les risques qu'ils encourent en voyageant ou en vivant à l'étranger. Le gouvernement ne constitue pas la seule source de tels renseignements, mais plutôt une partie d'un univers de renseignements diffus, qui englobe les médias, les guides de voyage, les agents de voyage, les sources locales et les récits de voyageurs. L'information gouvernementale qui fait partie de cet éventail doit être facilement accessible à tous les Canadiens et sa valeur réside dans sa fiabilité.

Le premier critère de la responsabilité et de la capacité du gouvernement fédéral en matière de protection des Canadiens outre-mer concerne donc le domaine de

l'information. À cet égard, le ministère des Affaires étrangères, en tant que ministre directeur, dépend énormément de l'information qu'il diffuse sur son site Internet (www.fac-aec.gc.ca). Dans la définition de sa mission, telle qu'on peut la lire sur le site Internet, le ministère déclare qu'il travaille « à favoriser la prospérité, à garantir la sécurité des Canadiens dans un contexte mondial et à promouvoir les valeurs et la culture canadiennes sur la scène internationale. » La Direction générale des affaires consulaires, au sein du ministère des Affaires étrangères du Canada, est l'hôte d'un site Internet riche en informations. Le but général poursuivi est d'être à la fois clair sur l'information et sur les précautions à envisager. Parmi les rubriques les plus utiles sur le site, la section Actualités « offre aux voyageurs canadiens des conseils et renseignements d'actualité dictés par les événements sur des questions comme la sécurité, les catastrophes naturelles, les manifestations et les risques sanitaires, qui pourraient toutes avoir de graves répercussions sur leurs voyages à l'étranger. »⁷² Le ministère précise que « les Actualités permettent au gouvernement du Canada de communiquer cette information au grand public, rapidement, clairement et de manière concise. » L'information accessible via Internet est appuyée par un Centre des opérations d'urgence dont le numéro de téléphone est fourni sur le site. Les Actualités sont complétées par diverses publications disponibles en ligne, notamment « Conseils aux voyageurs » et « Dernières nouvelles », offrant des « conseils et des renseignements cohérents, complets, à jour et précis sur la sécurité en voyage dans les pays étrangers. »

Les « Actualités » issues de la Direction générale des affaires consulaires enregistrent et soulignent la nature et le degré d'alerte se rapportant aux pays visités et fournissent de brefs détails sur les dangers à prévoir et à éviter. Le ministère des Affaires étrangères du Canada utilise un système gradué « d'Avertissements » pour les voyageurs, le plus sérieux étant celui qui informe les Canadiens d'éviter « tout voyage » dans un pays particulier et qui enjoint les ressortissants canadiens à quitter rapidement le pays. Actuellement, le niveau le plus élevé d'avertissement s'applique à quatre pays : l'Iraq, l'Afghanistan, le Libéria et la Somalie. Les informations diffusées dans les « Actualités » sont, de plus, détaillées dans la série « Conseils aux voyageurs » que publie la Direction. L'examen de divers rapports émanant des Affaires consulaires montre cependant qu'aucune attention spéciale n'est accordée à la situation des droits de la personne ainsi qu'aux systèmes juridiques et criminels des États étrangers.

Le fait de ne pas souligner la question des droits de la personne et de fournir ne serait-ce qu'une vue sommaire des systèmes judiciaires des États pour lesquels le Canada donne des « avertissements » de voyage constitue une lacune notable.

Au-delà de ce problème, le fait que le ministère des Affaires étrangères du Canada mettent à la disposition des internautes par d'informations accessibles et crédibles sur les risques encourus pendant un voyage ou une résidence à l'étranger respecte les normes fixées. Une étude plus détaillée serait nécessaire pour évaluer si les informations disponibles sont dans leur ensemble opportunes, ou si le niveau d'avertissement et d'alerte aux voyageurs correspond aux faits connus sur la sécurité du pays visité, et aussi dans quelle mesure la somme d'informations offerte par les Affaires étrangères est

connue et utilisée par le public, pas seulement par les voyageurs isolés, mais aussi par les autres éléments du réseau d'informations mentionné plus haut, en particulier les médias et les agences de voyage commerciales.

La mise à la disposition des internautes d'informations accessibles et à jour ne peut pas, cela va de soi, empêcher les Canadiens de se retrouver dans des situations dans lesquelles leur sécurité physique et leurs droits sont menacés. Les voyages et la résidence à l'étranger relèvent de choix individuels. À l'étranger, les Canadiens peuvent faire face à l'emprisonnement, s'ils ont violé les lois de l'État qu'ils visitent, ou peuvent par ailleurs être impliqués dans une variété de situations dangereuses, incluant, selon le lexique des Affaires étrangères, l'exposition à la grippe aviaire, les manifestations politiques, les catastrophes naturelles, l'apparition d'épidémies, ou les obstacles rendant difficiles les voyages en régions étrangères.

L'organisme responsable de l'assistance aux Canadiens en difficulté à l'étranger est la Direction des Services consulaires du ministère des Affaires étrangères. La direction dispose d'un réseau mondial de bureaux disséminés dans plus de 180 pays. Ce réseau communique des renseignements au Centre des opérations d'urgence à Ottawa 24 heures sur 24 et sept jours sur sept. La prestation des services consulaires est régie par la Convention de Vienne sur les relations consulaires adoptée par les Nations Unies le 24 avril 1963, et dont le Canada est signataire.⁷³ La Convention de Vienne précise les obligations générales des États à l'égard de l'aide consulaire aux ressortissants étrangers en rapport avec les États « d'envoi » et les États dits « de résidence ».

L'aptitude des Services consulaires à protéger les Canadiens et leurs droits dépend d'un grand nombre de facteurs, qui ne sont pas tous maîtrisés par le Canada, ainsi les attitudes, les pratiques et les normes juridiques des pays étrangers. Les facteurs éventuellement maîtrisés sont les ressources, les effectifs, la formation, l'expertise et la culture d'entreprise des Services consulaires. Le ministère des Affaires étrangères canadien établit des normes d'excellence pour ses Services consulaires et invite les Canadiens à leur faire parvenir leurs commentaires à ce sujet. À ma connaissance, aucun organisme externe ou comité parlementaire ne procède systématiquement à la vérification publique systématique de la performance des Services consulaires.

Les révélations les plus importantes sur le mode de fonctionnement des Services consulaires canadiens en ce qui a trait aux droits de la personne ont été données récemment lors des audiences publiques de la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar (la Commission Arar). Des hauts fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et de sa Direction générale des Affaires consulaires ont déposé sous serment devant les avocats de la Commission et ont été contre-interrogés par les avocats de Maher Arar. Ces fonctionnaires comprenaient Konrad Sigurson, l'actuel directeur général de la Direction générale des Affaires consulaires (témoignage du 23 mai 2004), Maureen Girvan, agente aux services consulaires de New York (témoignages des 11, 12 et 16 mai 2005), Gar Parady, Directeur général de la Direction générale des Affaires consulaires au moment de la détention de Monsieur Arar, en 2002 et 2003 (témoignages de mai, du 2 juin et du 24 octobre 2005),

Franco Pillarella, ambassadeur canadien en Syrie au même moment (témoignage des 14 et 15 juin 2005), et Léo Martel, alors consul à l'Ambassade canadienne de Damas (témoignages des 30 et 31 août 2005). On peut consulter leurs témoignages publics sur le site de la Commission Arar (www.ararcommission.ca). Le juge Dennis O'Connor doit remettre son rapport au gouvernement en avril 2006.

Les témoignages présentés aux audiences publiques par les hauts fonctionnaires en cause dans les affaires consulaires constituent un corpus documentaire considérable quant aux pratiques des Services consulaires en matière de sécurité. Ces témoignages sont instructifs notamment en ce qui concerne la question de la connaissance qu'avait le Canada de la pratique américaine de « renvoi extraordinaire », de la question des droits de la personne en Syrie, de l'interaction avec les représentants du gouvernement syrien et des procédures opérationnelles au sein du gouvernement canadien, notamment en ce qui a trait aux échanges et à la coordination des informations entre les différents ministères.

Il est vital des leçons soient tirées de l'affaire Arar, particulièrement en ce qui concerne la capacité du gouvernement Canadien à protéger les droits des citoyens Canadiens balayés par la guerre mondiale contre le terrorisme. On peut espérer que le rapport du juge O'Connor serve à cette fin, bien que le mandat exprès du juge ne soit pas de tirer des leçons. Quelle que soit la forme que le rapport O'Connor prendra, il y aura matière à effectuer davantage d'études de la documentation publique produite par la Commission Arar.

Dans un cas comme celui de Maher Arar, les Services consulaires représentent le gouvernement canadien. Il est fort possible que le succès des démarches entreprises par les Services consulaires dépende dans une grande mesure de l'importance que, selon l'État concerné, le gouvernement du Canada y accorde. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral doit posséder un mécanisme permettant de signaler publiquement les cas relatifs à la protection des droits des Canadiens à l'étranger. La participation des différents niveaux politiques est possible, du premier ministre, au ministre des Affaires étrangères, aux Parlementaires, et des ambassadeurs particuliers. Sous le dernier gouvernement Libéral, une nouvelle initiative a été établie pour créer le poste de Secrétaire parlementaire auprès du ministre des Affaires étrangères, lequel est chargé de la protection des Canadiens à l'étranger. Le poste était occupé par le député libéral Dan McTeague. Monsieur McTeague est devenu le porte-parole de facto du gouvernement sur les questions relatives aux ressortissants canadiens à l'étranger.

Le nouveau gouvernement de M. Harper n'a pas donné suite à cette initiative. Le ministre des Affaires étrangères est maintenant appuyé par deux secrétaires parlementaires, dont aucun n'a de responsabilité explicite à l'égard de la protection des Canadiens à l'étranger. Il est difficile de peser le pour et le contre de la fonction du secrétaire parlementaire pourvu du mandat exprès de protéger les Canadiens à l'étranger. L'expérience libérale a été de courte durée. Il semble qu'elle ait été abandonnée dans le but de simplifier les fonctions du Cabinet et du secrétaire parlementaire, et peut-être même pour cette seule raison.

Les questions touchant au respect de la vie privée ont une certaine incidence sur la responsabilité et la capacité du gouvernement de protéger les Canadiens et leurs droits à l'étranger. Les lois canadiennes sur la protection des renseignements personnels ne s'appliquent bien sûr pas hors du pays. La question devient cependant pertinente lorsque des renseignements canadiens, protégés par des lois canadiennes, se retrouvent jusque dans des bases de données étrangères, au détriment éventuel des Canadiens voyageant ou résidant à l'étranger. De tels renseignements peuvent circuler par de multiples voies. Les deux principales sont 1) les communications approuvées par les divers organismes étatiques et 2) les communications imputables à des organisations du secteur privé. Il sera question de la première de ces deux voies dans la partie du présent rapport consacrée aux liaisons de renseignement et de sécurité. La seconde voie relève d'une question qui a été soulevée par la commissaire à la protection de la vie privée du Canada, qui, selon son mandat, doit faire respecter la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE).

Alors que la Direction générale des Affaires consulaires du ministère des Affaires étrangères du Canada sert de portail principal pour l'information gouvernementale accessible aux Canadiens voyageant ou résidant à l'étranger, le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada constitue le portail principal pour toutes les questions relevant de la vie privée et de sa protection. Le Commissaire agit également comme défenseur des droits privés et comme personne ressource pour la recherche dans ce domaine. En 2004, par exemple, la Commissaire fédérale à la protection de la vie privée a apporté sa contribution à une étude amorcée par le Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique. Cette étude visait à mesurer les répercussions sur les droits privés canadiens des nouveaux pouvoirs conférés par la Loi pour unir et renforcer l'Amérique (*Patriot Act*) aux services de renseignement et de la justice américains. Dans sa conclusion, la commissaire à la protection de la vie privée du Canada, Jennifer Stoddart, plaide d'ailleurs pour un examen approfondi des thèmes discutés plus haut. Elle écrit :

Les circonstances dans lesquelles les renseignements personnels détenus par le secteur privé au Canada devraient être transférés à des organisations situées dans d'autres pays constituent une importante question qui requiert un examen plus approfondi.⁷⁴

En ce qui concerne les transferts de renseignements entre États, la commissaire à la protection de la vie privée du Canada a soutenu que, alors que la Commission sur l'affaire Arar met en lumière le transfert de renseignements dans les situations mettant en jeu la sécurité nationale, il est nécessaire d'examiner la question de manière plus globale, en examinant une vaste gamme de ministères fédéraux. Elle a de plus soutenu que le gouvernement devait expliquer à la population canadienne la nature de ces transferts.⁷⁵

Recommandation clé:

La CCDP devrait commanditer, pour ses propres fins et sa propre gouverne, une évaluation du rapport de la Commission Arar (O'Connor) dès sa parution. L'évaluation

devrait porter surtout sur des éléments clés tels que le partage de renseignements, la connaissance par les organismes fédéraux canadiens du contexte des droits de la personne au pays et à l'étranger et les recommandations de la Commission Arar en ce qui a trait à un mécanisme d'examen des activités de la GRC touchant la sécurité nationale.

Section 7 Les liaisons internationales dans le secteur de la sécurité nationale et ses conséquences pour les droits de la personne au Canada

Les ententes de liaison du Canada avec des partenaires internationaux dans les secteurs du renseignement et de la sécurité existent depuis très longtemps. Officiellement, ces ententes remontent à la Seconde Guerre mondiale. Pendant la plus grande partie de la guerre froide, on estimait que l'avantage pour le Canada d'appartenir à une alliance en matière de renseignement et de sécurité consistait dans la possibilité d'avoir accès à un vaste réservoir de renseignements qui sinon lui aurait fait défaut étant donné le peu de ressources qu'il consacrait au renseignement. Le coût de ces alliances consistait en une éventuelle atténuation de la souveraineté, au cas où les orientations du Canada auraient été déterminées par des renseignements contrôlés par ses partenaires étrangers ou par l'intérêt national propre d'États étrangers.⁷⁶ Les coûts en matière de droits de la personne n'étaient pas considérés comme une question importante, du moins dans le cadre du débat public très restreint sur cette matière.

Les attaques terroristes du 11 septembre 2001 ont modifié le calcul des bénéfices et des coûts en ce qui concerne les liaisons en matière de renseignements et les relations de partage. Les responsables des renseignements occidentaux ont généralement reconnu que l'avènement d'une guerre mondiale contre le terrorisme avait eu deux conséquences majeures. L'un est que la difficulté de recueillir des renseignements sur des acteurs non étatiques pratiquant une guerre asymétrique a contraint les services de renseignement à mettre encore davantage l'accent sur les alliances en matière de renseignement que durant les périodes de la guerre froide et d'après la guerre froide. Les alliances de renseignement permettent d'augmenter la collecte des renseignements, de ratisser plus large dans le monde et de partager le fardeau. Le deuxième impact majeur est que les États ont été contraints de regarder à l'extérieur du réseau traditionnel des partenariats de renseignement pour nouer des relations de partage de renseignement avec des nouveaux États dans des régions menacées du monde qui ont leur propre expérience interne de lutte contre le terrorisme.⁷⁷

Le volume accru du partage de renseignements, depuis le 11 septembre, entre les membres de l'alliance de renseignement occidental traditionnelle (souvent désignée comme l'UKUSA et dont font maintenant partie cinq pays a suscité certaines inquiétudes quant aux conséquences sur les droits de la personne. Ces inquiétudes concernaient surtout l'établissement de listes de surveillance visant à surveiller les voyages transfrontaliers, les nouvelles techniques de collecte de renseignements et l'écart entre les normes juridiques depuis que les États occidentaux ont adopté de nouvelles dispositions

législatives antiterroristes. Les inquiétudes concernaient aussi la pratique américaine du « renvoi extraordinaire », en vertu de laquelle les personnes que les États-Unis estiment être des suspects terroristes sont détenus et renvoyés dans des États étrangers pour interrogation et emprisonnement.

Les préoccupations concernant les citoyens qui tombent dans le filet du renvoi extraordinaire se recoupent avec le nouveau phénomène des relations de partage de renseignements avec des partenaires de renseignement et de sécurité non traditionnels, en particulier les États du Moyen-Orient et des États du Sud de l'Asie. En nouant de nouvelles relations de renseignement avec de tels États, les pays occidentaux confrontent le problème posé par des échanges avec des États qui ne respectent pas les normes occidentales des droits de la personne et qui pratiquent la torture sur les personnes en détention. Le dilemme est réel et aucune solution claire n'est en vue. Les avantages à tirer de relations de renseignement avec des alliés non traditionnels semblent clairs : l'accès à des sources éventuellement importantes de renseignements sur des groupes et des activités terroristes. Les inconvénients sont également clairs : fermer les yeux sur des systèmes juridiques que l'on trouve condamnables et se retrouver éventuellement complice de violations des règles du droit international qui interdisent la pratique de la torture.

Deux mesures de protection générales ont été adoptées pour tenter de résoudre le problème du partage des renseignements avec des États non occidentaux. L'une consiste à incorporer des systèmes d'assurance dans la pratique des services de renseignement occidentaux, grâce auxquels des mesures de prudence peuvent être exercées en ce qui a trait à l'échange de renseignements avec des États dont les antécédents en matière de droits de la personne sont inférieurs à la norme. De telles tentatives ne comportent pas de mécanismes d'exécution prévus par la loi et pourraient échapper à la pleine surveillance des organismes d'examen. Elles reposent sur les cultures internes et les décisions de la direction. Amnistie internationale (Canada) a exprimé des inquiétudes quant à l'utilisation de telles mesures de protection et s'est prononcée en faveur de l'établissement de restrictions claires prévues par la loi en matière de partage de renseignements avec des États dont les antécédents en matière de droits de la personne sont inacceptables.⁷⁸

Une deuxième mesure de protection a consisté à tenter de s'assurer du traitement humain des détenus par les États étrangers dans le cadre de leur transfert en vue de leur interrogatoire ou de leur incarcération. Human Rights Watch a exprimé les plus critiques les plus vives sur la vacuité de telles assurances dans ses rapports publics.⁷⁹

L'une des difficultés majeures à laquelle on se heurte dans toute discussion publique sur le rôle des alliances de renseignement et de sécurité et sur leurs incidences sur les droits de la personne est le secret. Les alliances de renseignement sont enveloppées de secret. Les conditions de l'engagement ne sont pas des documents publics, même en ce qui a trait aux ententes conclues dans les premiers jours de la guerre froide, encore moins dans la pratique récente. Par exemple, quoique la formation de l'alliance UKUSA à la fin des années 1940 ait donné lieu à de nombreuses discussions, alliance qui a jeté les bases de

toutes les évolutions subséquentes de l'alliance de renseignement occidental, les documents actuels qui donnent les détails de la formation de cette alliance n'ont été publiés par aucun des États partenaires (la Grande-Bretagne, les États-Unis, le Canada et, plus tard, l'Australie et la Nouvelle-Zélande).⁸⁰

Dans le contexte canadien, le voile du secret a pu être en partie soulevé grâce aux travaux du Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité (CSARS) Le CSARS a été constitué en vertu de la *Loi sur le SCRS* en 1984 pour surveiller les activités du Service canadien du renseignement de sécurité.⁸¹ Il consiste en un comité de conseillers privés nommés par le gouvernement et appuyés par un personnel de fonctionnaires ayant une attestation de sécurité. Il a l'accès total aux documents et aux responsables du SCRS et présente un rapport annuel au ministre (actuellement le ministre de la Sécurité publique). Une version expurgée du rapport est présentée au Parlement par le ministre.

Le CSARS procède régulièrement à l'examen des ententes de liaison avec les organismes étrangers et fait rapport à ce sujet à chaque année. Le rapport annuel le plus récent du CSARS (celui de 2004-2005) précisait que les relations du SCRS avec les entités étrangères étaient assujetties aux dispositions du paragraphe 17(1) de la *Loi sur le SCRS* et que le sous-alinéa 38a)iii) de la Loi prescrit au CSARS d'examiner toutes ces ententes. Dans son rapport de 2004-2005, le CSARS a examiné les échanges de renseignements du SCRS avec les « proches alliés »; les activités d'un poste de liaison de sécurité à l'étranger et l'extension des ententes de liaison existantes. Quoique le CSARS se soit dit dans l'ensemble satisfait, il a exprimé ses préoccupations dans certains cas à propos de documentations inadéquates et du manque de clarté des procédures opérationnelles qui visent à préciser la responsabilité en matière d'échanges de renseignements.

Le CSARS a également attiré l'attention sur le fait que les assurances existantes sur la protection des droits de la personne que le SCRS donne lorsqu'il conclut une nouvelle entente avec un organisme étranger ne pouvaient pas être garanties. Il a signalé que le SCRS est tenu, lorsqu'il lance le processus, d'en informer le ministère des Affaires étrangères du Canada et le ministre de la Sécurité publique qui « scrutera de près la teneur des renseignements fournis à un organisme étranger ou reçus de celui-ci afin d'assurer qu'aucun de ces renseignements ne servent à commettre des actes susceptibles d'être considérés comme des violations de droits de la personne ou n'ait été obtenu par suite de tels actes ». Le CSARS a déclaré sèchement que le SCRS ne pouvait fournir aucune garantie absolue à ce sujet. Il conseillait simplement que le contenu des lettres envoyées au ministère des Affaires étrangères et à la Sécurité publique soit révisé pour mieux concorder avec les limites de la connaissance et du contrôle des renseignements du SCRS.⁸²

La directive ministérielle est un élément crucial des relations du SCRS avec les organismes étrangers. Le SCRS peut mettre en branle un processus en vue de la conclusion de nouvelles ententes ou de l'élargissement de celles qui existent déjà, mais il doit, pour leur donner suite, obtenir l'approbation du ministre de la Sécurité publique en consultation avec le ministre des Affaires étrangères. Il existe une « directive

ministérielle » qui détermine les conditions à respecter pour obtenir de telles approbations. Comme le CSARS le rapporte, la directive ministérielle requiert qu'il soit satisfait à quatre conditions :

1. Les ententes de liaison étrangère doivent être requises pour la sécurité du Canada.
2. Elles doivent être compatibles avec les objectifs de politique extérieure du Canada.
3. Elles doivent respecter les lois applicables du Canada.
4. « Il faut évaluer le bilan du pays ou de l'organisme en cause, en matière de respect des droits de la personne, et tenir compte de cette évaluation dans toute décision de nouer des rapports de coopération »⁸³

La quatrième condition est révélatrice. Elle comporte une « évaluation » des antécédents de l'État étranger en matière de droits de la personne ainsi qu'un processus visant à « soupeser » le dossier au regard d'avantages non précisés pour la poursuite d'une relation de renseignement. Le respect des droits de la personne dans un tel contexte dépend de la qualité et de la fiabilité des évaluations par le SCRS du dossier des droits de la personne de l'autre État et de la difficulté de peser le pour et le contre. Étant donné les rigueurs du secret officiel, il est impossible au public de tenir le SCRS responsable relativement à l'un ou l'autre facteur. La mesure à laquelle le CSARS peut agir de manière satisfaisante à titre de substitut est amoindrie par la nature expurgée de son rapport annuel au Parlement.

Les rapports annuels du SCARS, quel qu'en soit le mérite, ne tendent guère à recevoir beaucoup d'attention publique au Canada. La principale source de la controverse sur les relations de renseignement du Canada avec les États étrangers dans la période postérieure au 11 septembre a été l'affaire Arar et le témoignage présenté en public par les hauts fonctionnaires du gouvernement dans la Commission O'Connor. Un élément clé révélé lors de ces témoignages concernait les pratiques et les politiques en matière de partage de renseignements.⁸⁴ Ces témoignages ont jeté davantage de lumière sur les pratiques du SCRS, les procédures de la GRC et les différences dans le traitement des renseignements entre les deux organismes de sécurité. Nous ne passerons pas en revue ici les détails des témoignages présentés à la Commission O'Connor, mais il suffit de mentionner que, à la suite du 11 septembre, l'une des pierres angulaires de la pratique depuis longtemps établie du partage de renseignements avec les États-Unis a été modifiée – ou sinon, il n'en a pas été tenu compte. Cette pierre angulaire est l'application de contrôles du renseignement, connues sous le nom de « mises en garde », aussi bien par la GRC que par le SCRS. Dans le passé, les mises en garde visaient à limiter de beaucoup la circulation de renseignements sensibles entre les organismes du gouvernement afin de protéger les sources et les méthodes.

Le respect des mises en garde ne constitue pas une simple question de nécessité opérationnelle. Les mises en garde sont également l'un des principaux moyens grâce

auxquels il est possible de gérer de manière responsable les incidences des enquêtes de sécurité nationale sur les droits de la personne et la protection des renseignements personnels. Dans la mesure où la pratique traditionnelle des mises en garde est perçue comme un obstacle aux enquêtes accélérées d'antiterrorisme, le danger augmente que les droits de la personne et la protection des renseignements personnels soient sacrifiés. Pour l'instant, il s'agit là d'abus éventuels plutôt que d'abus qui seraient pleinement documentés.

Les conclusions du juge O'Connor, au moment de leur publication, devraient éclairer la pratique du partage de renseignements entre les organismes canadiens et les partenaires alliés, aussi bien traditionnelle que nouvelle.

Recommandation clé (voir aussi la section 6 pour une conclusion semblable) :

La CCDP devrait commanditer une étude des dimensions relatives aux droits de la personne du rapport de la Commission O'Connor, qui pourrait servir de fondement documentaire crucial pour son « bilan sur les droits de la personne » annuel.

Section 8 Le rôle de la Commission canadienne des droits de la personne en ce qui a trait à la promotion de la connaissance et de la compréhension de l'interface entre la sécurité et les droits de la personne

Comme la thèse en a été défendue tout au long du présent rapport, il est essentiel de surveiller sans cesse avec un esprit critique les pratiques en évolution de sécurité nationale au Canada et leurs incidences sur les droits de la personne, afin de préserver les normes démocratiques, la bonne gouvernance, la confiance du public et la légalité et l'efficacité de la collectivité de la sécurité et du renseignement du Canada. Plusieurs entités au Canada pourraient participer à cette surveillance soutenue, dont le Parlement, les organismes et les commissaires d'examen du gouvernement fédéral, des ONG, les organismes de surveillance du secteur privé, les médias, le milieu universitaire. Malgré la pléthore des sources possibles de surveillance, le travail véritablement accompli demeure sans coordination, fragmentaire, discontinu et souvent très spécialisé. Pour toutes ces raisons, la qualité de la surveillance, telle qu'elle existe actuellement, est insuffisante.

Le défi majeur de la présente section de mon rapport est de suggérer des manières dont la CCDP, dans le cadre de son mandat, pourrait apporter une contribution identifiable et unique à la surveillance cruciale et soutenue du lien entre la sécurité et les droits.

La Commission canadienne des droits de la personne, qui a été constituée en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, existe depuis 1978. Il semble juste de dire qu'avant le 11 septembre, la CCDP ne surveillait pas très activement les incidences sur les droits de la politique de sécurité nationale du Canada. Le débat sur l'adoption du projet de loi canadien C-31, la *Loi antiterroriste*, à l'automne de 2001, a suscité les préoccupations de la CCDP. Le président de la CCDP, dans son témoignage devant le

Comité permanent de la Chambre sur la justice et les droits de la personne, a exprimé ses préoccupations quant à la proposition de définition du terrorisme et aux dispositions relatives à la détention préventive.⁸⁵

Le rapport annuel de 2001 de la CCDP reconnaissait que, bien que l'on ait été tenu compte de quelques-unes des préoccupations de la Commission dans la dernière version du projet de loi C-36, « la Loi impose aux libertés civiles d'importantes restrictions qui étaient inconnues au Canada avant le 11 septembre ».⁸⁶

Le rapport annuel de 2001 se félicitait du fait que le projet de loi C-36 confirmait le rôle de la CCDP en ce qui a trait aux messages discriminatoires transmis par Internet, considérant qu'il s'agissait là d'une des « dispositions positives » du projet de loi. Plus récemment, la question des messages discriminatoires et haineux dans un contexte de sécurité nationale a soulevé la controverse. À la suite des attaques à l'explosif de juillet 2005 dans le métro de Londres en Angleterre, le gouvernement britannique a voulu mettre de l'avant une nouvelle loi antiterroriste nationale dont l'un des éléments les plus controversés était la criminalisation de [TRADUCTION] « l'incitation ». La mesure dans laquelle un acte criminel haineux peut être considéré comme un synonyme d'un acte d'incitation au terrorisme et la question de savoir si le droit canadien actuel fait une distinction entre ces deux actes – et, le cas échéant, de quelle manière – est une question qui mériterait d'être étudiée davantage. Comme les messages discriminatoires transmis par Internet relèvent directement du mandat de la CCDP, il semble qu'il s'agisse là d'un domaine de recherche important, eu égard en particulier aux engagements de liaison de la CCDP avec les fournisseurs de service Internet et avec les organismes d'application de la loi. Lorsque de tels messages passent au stade de ce qui semble être des activités criminelles, alors il faut en avertir la police pour qu'elle prenne d'autres mesures.

Dans son rapport annuel de 2001, la CCDP a également attiré l'attention sur la nécessité de « mieux renseigner le grand public et les responsables de l'application de la loi au sujet des droits de la personne. »⁸⁷ Le rapport indiquait que cette obligation incombait surtout au gouvernement fédéral. La demande constitue aussi une opportunité importante pour la CCDP, notamment pour éventuellement formuler une définition de son rôle futur. Alors que le gouvernement fédéral a déterminé qu'il était nécessaire de sensibiliser le public sur les questions de sécurité nationale et qu'il a procédé à quelques initiatives importantes, telles que la parution du document sur la stratégie de sécurité nationale en avril 2004, la sensibilisation du public ne peut être laissée au seul gouvernement.

Depuis la parution de son rapport annuel de 2001, la CCDP s'est engagée dans une réflexion orientée vers l'avenir sur des initiatives plus larges dans le domaine des droits de la personne au Canada. Un document de consultation, « Perspectives d'avenir » paru en septembre 2004, suggérait notamment de mettre davantage l'accent sur les capacités de recherche pour surveiller le contexte des droits de la personne au Canada et la production d'un « rapport périodique sur les droits de la personne au Canada ». Ceci pourrait être réalisé en « élaborant des indicateurs permettant d'évaluer les progrès dans ce domaine »⁸⁸

Certes, cela marquerait un tournant par rapport à la pratique antérieure et mènerait certainement la CCDP dans de nouvelles directions, mais la CCDP devrait viser à se faire reconnaître comme une source fiable pour comprendre les questions relatives aux droits de la personne et à la sécurité nationale dans le contexte canadien.

La clé du succès de cette initiative serait de veiller à ce que la CCDP mette à profit son programme de recherche de manière à compléter, plutôt que chevaucher ou reprendre, les initiatives mises sur pied et les rapports établis par d'autres organismes du secteur public ou privé. Pour cela, la CCDP devrait être pleinement informée des activités des autres parties intéressées dans le domaine de la sécurité nationale et des droits au Canada. Ces parties intéressées comprendraient :

Amnistie Internationale (Canada)⁸⁹

L'Association canadienne de libertés civiles⁹⁰

La Commission de réforme du droit du Canada⁹¹

Human Rights Watch⁹²

L'Association canadienne des professeures et professeurs d'université⁹³

L'Association du Barreau canadien⁹⁴

Droits et démocratie⁹⁵

Association canadienne pour l'étude de la sécurité et du renseignement⁹⁶

De plus, la CCDP pourrait rendre un très grand service à la collectivité en utilisant son site Web comme un portail exhaustif qui attirerait l'attention non seulement sur ses propres activités, mais aussi sur certains travaux d'autres organismes gouvernementaux et non gouvernementaux traitant de la sécurité nationale et des droits de la personne au Canada. À l'heure actuelle, il n'existe pas de tel portail. Le principe du « guichet unique » dans lequel on pourrait trouver des informations fiables sur les droits et la sécurité est important, étant donné la nature fragmentaire actuelle de l'expertise dans ces domaines au Canada.

Recommandation clé :

La CCDP devrait envisager de traiter la question de la sécurité nationale et de la protection des droits de la personne dans son bilan prévu sur les droits de la personne. Un indicateur possible serait le nombre de cas de sécurité nationale mettant en cause des citoyens canadiens, des résidents, des immigrants et des réfugiés.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

« La sécurité nationale et les droits de la personne au Canada depuis le 11 septembre »

Note : Il s'agit d'une bibliographie « sommaire » de travaux publiés qui, selon l'auteur, constituent des contributions importantes à l'étude de la sécurité nationale et des droits de la personne au Canada. La bibliographie n'est pas exhaustive et ne couvre pas l'ensemble des questions, mais elle a été conçue dans l'optique des huit domaines d'intérêt dont il est question dans mon rapport. La bibliographie ne comprend pas de communiqués de média. Pour les sites Web consultés lors de la rédaction du présent travail, veuillez vous reporter aux différentes citations dans la section des notes de fin de document.

Les travaux cités le sont en ordre alphabétique.

Adelman, Howard, "Refugees and Border Security Post September 11," Refuge 20, no. 4 (2001)

Aiken, Sharryn, "Manufacturing Terrorists: Refugees, National Security and Canadian Law," Parts 1 and 2, Refuge, 19 (Jan. 2001) 54-73 and (Feb. 2001), 116-33

Bell, Stewart, "Blood Money, International Terrorist Fundraising in Canada," in Norman Hillmer and Maureen Molot, eds., A Fading Power (Toronto: Oxford University Press, 2002)

Bell, Stewart, Cold Terror: How Canada Nurtures and Exports Terrorism Around the World (Toronto: John Wiley, 2004)

Bell, Stewart, The Martyr's Oath: The Apprenticeship of a Homegrown Terrorist (Toronto: John Wiley, 2005)

Bolan, Kim. Loss of Faith: How the Air India Bombers Got Away with Murder (Toronto: McClelland and Stewart, 2005)

Celucci, Paul. Unquiet Diplomacy (Toronto: Key Porter Books, 2005)

Chalk, Peter and William Rosenau, "Confronting the 'Enemy Within': Security Intelligence, the Police and Counterterrorism in Four Democracies," The Rand Corporation, 2004, http://www.rand.org/pubs/monographs/2004/RAND_MG100.pdf

Choudry, Sujit and Kent Roach, "Racial and Ethnic Profiling: Statutory Discretion, Constitutional Remedies and Democratic Accountability," Osgoode Hall Law Journal, 41 (2003)

- Clarkson, Stephen, Uncle Sam and Us (Toronto: University of Toronto Press, 2002)
- Clarkson, Stephen and Erik Lachapelle, "Jean Chretien's Legacy in Managing Canadian-American Relations," Canadian Foreign Policy, 12, no. 2 (Fall 2005), 65-82
- Cohen, Stanley A. Privacy, Crime and Terror: Legal Rights and Security in a Time of Peril (Markham, ON: LexisNexis Canada, 2006)
- Cohen, Stanley, "State Secrecy and Democratic Accountability," Criminal Law Quarterly, 51 (Dec. 2005), 27-52
- Collacott, Martin, "Canada's Inadequate Response to Terrorism: The Need for Policy Reform, The Fraser Institute, February 2006
- Cotler, Irwin, "Thinking Outside the Box: Foundational Principles for a Counter-Terrorism Law and Policy," dans Ronald Daniels et al., eds. The Security of Freedom: Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill (Toronto: University of Toronto Press, 2001), 111-29
- Crépeau, François, and Delphine Nakache, "The Control of Irregular Migration in Canada: Placing Security Concerns within the Framework of Human Rights Protection," Institute for Research on Public Policy, Choices, 12, n° 1 (Février 2006)
- Daniels, Ronald J., et al., eds. The Freedom of Security: Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill (Toronto: University of Toronto Press, 2001)
- Drache, Daniel, Borders Matter: Homeland Security and the Search for North America (Halifax: Fernwood, 2004)
- Gabor, Thomas, ed., "The Views of Canadian Scholars on the Impact of the Anti-Terrorism Act," Department of Justice, released 2005,
<http://canada.justice.gc.ca/en/ps/rs/rep/2005/rr05-1/rr05-1.pdf>
- Jenkins, David, "In Support of Canada's Anti-Terrorism Act: A comparison of Canadian, British and American anti-terrorism law," Saskatchewan Law Review 66, no. 2 (2003), 419-54
- Jockel, Joseph, and Joel Sokolsky, "A New Continental Consensus? The Bush Doctrine, the War on Terrorism and the Future of US-Canada Security Relations," dans Andrew F. Cooper and Dane Rowlands, eds., Canada Among Nations 2005: Split Images (Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005), 63-78
- Keeble, Edna, "Defining Canadian Security: Continuities and Discontinuities," American Review of Canadian Studies, 35 (Spring 2005)

- Laxer, James, The Border: Canada, the US and Dispatches from the 49th Parallel (Toronto: Anchor/Random House, 2003)
- Machado, Eunice, “A Note on the Terrorism Financing Offences in Bill C-36,” University of Toronto Faculty of Law Review, 60 (Hiver 2002), 103-114
- Macklin, Audrey, “Mr. Suresh and the Evil Twin” Refuge, 20, n^o 4 (2002)
- Macklem, Patrick, “Canada’s Obligations at International Criminal Law,” in Ronald Daniels et al., eds. The Security of Freedom: Essays on Canada’s Anti-Terrorism Bill (Toronto: University of Toronto Press, 2001), 353-64
- McMahon, Patricia, “Amending the Access to Information Act: Does National Security Require the Proposed Amendments of Bill C-36?” University of Toronto Faculty of Law Review, 60 (Hiver 2002), 89-101.
- Mendes, Errol, “Between Crime and War: Terrorism, Democracy and the Constitution,” dans Daubney et al., eds., Terrorism, Law and Democracy: How is Canada Changing after September 11 (Montréal I: Les Éditions Thémis, 2002)
- Mia, Ziyaad E., “Terrorizing the Rule of Law: Implications of the Anti-Terrorism Act,” National Journal of Constitutional Law, 14 (Décembre 2002), 125-52
- Millard, Jeremy, “Investigative Hearings under the Anti-Terrorism Act,” University of Toronto Faculty of Law Review, 60 (Hiver 2002), 79-87
- Morden, Reid, « Ce sont des espions, pas des devins : le renseignement canadien après le 11 septembre », Service canadien du renseignement de sécurité, n^o 85 (automne 2003)
- Mosley, Richard, “Preventing Terrorism: Bill C-36, the Anti-Terrorism Act,” dans D. Daubney et al., eds. Terrorism, Law and Democracy: How is Canada Changing After September 11? (Montréal : Les Éditions Thémis, 2002)
- New, W. H., Borderlands: How we Talk about Canada (Vancouver: UBC Press, 1998)
- Paciocco, D., “Constitutional Casualties of September 11: Limiting the Legacy of the Anti-Terrorism Act,” Supreme Court Law Review, 16 (2nd series), 2002
- Roach, Kent, September 11: Consequences for Canada (Montreal: McGill/Queen’s University Press, 2003)
- Roach, Kent, “The Dangers of a Charter-Proof and Crime-Based Response to Terrorism,” dans Ronald Daniels et al., eds. The Security of Freedom: Essays on Canada’s Anti-Terrorism Bill (Toronto: University of Toronto Press, 2001), 131-47

Roach, Kent, "The New Terrorism Offences and the Criminal Law," dans Ronald Daniels et al, eds., The Security of Freedom: Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill (Toronto: University of Toronto Press, 2001), 151-72

Roach, Kent, "Ten Ways to Improve Canadian Anti-Terrorism Law," Criminal Law Review, 51 (décembre 2005), 102-25.

Roberts, Alisdair, Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age (Toronto: Cambridge University Press, 2006)

Rudner, Martin, "Contemporary Threats, Future Tasks: Canadian Intelligence and the Challenges of Global Security," dans Norman Hillmer and Maureen Molot, eds., A Fading Power (Toronto: Oxford University Press, 2002)

Rudner, Martin, "Challenge and Response: Canada's Intelligence Community and the War on Terrorism," Canadian Foreign Policy, Vol 11, n° 2 (Hiver 2004)

Sands, Christopher, "Fading Power or Rising Power: 11 September and Lessons from the Section 110 Experience," dans Norman Hillmer and Maureen Molot, eds., A Fading Power (Toronto: Oxford University Press, 2002)

Smith, David E., « Clarification de la doctrine de la responsabilité ministérielle applicable au gouvernement et au parlement du Canada », Rétablir l'imputabilité – Études : volume 1, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, www.gomery.ca/fr/phase2report/volume1/fr_CISPAA_Vol1_4.pdf

Sokolsky, Joel, "Northern Exposure? American Homeland Security and Canada," International Journal, LX, no. 1 (Hiver 2004-05), 35-52

Toope, Stephen, "Fallout from '9-11': Will a Security Culture Undermine Human Rights?" Saskatchewan Law Review, 65 (2002)

Treverton, Gregory F., Reshaping National Intelligence for an Age of Information (NY: Cambridge University Press/The Rand Corporation, 2001).

Wark, Wesley, "Intelligence Requirements and Anti-Terrorism Legislation," in Ronald Daniels et al., eds., The Security of Freedom: Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill (Toronto: University of Toronto Press, 2001)

Wark, Wesley, "Learning Lessons (and How) in the War on Terror: The Canadian Experience," International Journal, LX, no. 1 (Hiver 2004-2005), 71-90

Webb, Maureen, "Essential Liberty or a Little Temporary Safety? The Review of the Canadian Anti-Terrorism Act," Criminal Law Review, 51 (Déc. 2005)

Welsh, Jennifer, At Home in the World: Canada's Global Vision for the 21st Century (Toronto: Harper Collins, 2004)

Whitaker, Reg, "After 9/11: A Surveillance State?" dans Cynthia Brown, ed., Lost Liberties: Ashcroft and the Assault on Personal Freedom (NY: New Press, 2003)

Whitaker, Reg, and Gary Marcuse, Cold War Canada: The Making of a National Insecurity State 1945-1957 (Toronto: University of Toronto Press, 1994)

Whitaker, Reg, "Living with Bush's America," Literary Review of Canada 13 (janvier/février 2005), 3-5

Whitaker, Reg, "More or Less than Meets the Eye? The New National Security Agenda," in G. B. Doern, ed., How Canada Spends, 2003-2004 (Toronto: Oxford University Press, 2003), 44-58

Whitaker, Reg, "Securing the 'Ontario-Vermont Border': Myths and Realities in post-9/11 Canadian-American Security Relations," International Journal, LX, no. 1 (Hiver 2004-2005), 53-70

Wilson, Richard Ashby, ed. Human Rights in the "War on Terror" (NY: Cambridge University Press, 2005)

ANNEXE A

LISTE RÉCAPITULATIVE DES RECOMMANDATIONS

La présente liste tirée de mon rapport contient les recommandations relatives aux travaux de recherche futurs que la Commission des droits de la personne devrait soutenir. La section du rapport de laquelle les recommandations sont tirées est mentionnée. Les recommandations sont données dans l'ordre de leur apparition dans le rapport.

1. *La CCDP devrait commanditer une étude des conséquences sur les droits de la personne de la Déclaration sur la frontière intelligente et du plan d'action dont elle est assortie. [Section 1.]*
2. *La CCDP devrait procéder à une étude des « listes de surveillance » de l'organisme fédéral canadien pour en vérifier la conformité avec la législation sur les droits de la personne et pour recommander des garanties et des mécanismes d'appel. [Section 1.]*
3. *La CCDP devrait exercer une surveillance sur l'examen parlementaire de la Loi antiterroriste et devrait se préparer à procéder à une évaluation des rapports des comités parlementaires dès leur parution (vers décembre 2006, sauf si un délai est accordé par le Parlement). [Section 2.]*
4. *La CCDP devrait étudier le processus du certificat de sécurité sous trois angles principaux : a) la détention et les conditions de mise en liberté provisoire; l'accès de la personne accusée aux éléments de preuve à charge; c) les garanties relatives aux ordonnances d'expulsion. Une telle étude devrait viser à déterminer la mesure dans laquelle les préoccupations relatives aux droits de la personne ont été suffisamment reconnues lors de l'utilisation des certificats de sécurité. [Section 3.]*
5. *La connaissance du fonctionnement de la collectivité du renseignement et de la sécurité est essentielle pour saisir le contexte des politiques de sécurité et de la protection des droits de la personne. À cette fin, la CCDP devrait envisager de suivre de près les modifications législatives apportées aux mandats des organismes de sécurité nationale [Section 4.]*
6. *La CCDP devrait constituer une base de données sur les préoccupations relatives aux droits de la personne fondées sur les rapports remis jusqu'à présent par les organismes d'examen responsables du renseignement et de la sécurité. L'objet de cette étude serait d'évaluer la mesure à laquelle ces organismes d'examen ont prêté une attention systématique aux questions touchant les droits de la personne et ont signalé dans leurs rapports quelque tendance préoccupante. Les documents à étudier*

comprendraient les rapports appartenant au domaine public que l'on peut obtenir de l'IG du SRCS, du CSARS, du commissaire du CST, de la Commission des plaintes du public contre la GRC et du procureur général. Cette base de données pourrait constituer un élément important du bilan sur les droits de la personne » de la CCDP. [Section 5.]

7. *La CCDP devrait commanditer, pour ses propres fins et sa propre gouverne, une évaluation du rapport de la Commission Arar (O'Connor) dès sa parution. L'évaluation devrait porter surtout sur des éléments clés tels que le partage de renseignements, la connaissance par les organismes fédéraux canadiens du contexte des droits de la personne au pays et à l'étranger et les recommandations de la Commission Arar en ce qui a trait à un mécanisme d'examen des activités de la GRC touchant la sécurité nationale. [Section 6]*

8. *La CCDP devrait commanditer une étude des dimensions relatives aux droits de la personne du rapport de la Commission O'Connor, qui pourrait servir de fondement documentaire crucial pour son « bilan sur les droits de la personne » annuel. [Section 7.]*

9. *La CCDP devrait envisager de traiter la question de la sécurité nationale et de la protection des droits de la personne dans son bilan prévu sur les droits de la personne. Un indicateur possible serait le nombre de cas de sécurité nationale mettant en cause des citoyens canadiens, des résidents, des immigrants et des réfugiés. [Section 8.]*

ANNEXE B

PROPOSITION POUR UN CONSEIL CONSULTATIF D'EXPERTS EN SOUTIEN AU TRAVAIL DE LA CCDP

Le présent rapport dresse un portrait des nombreuses questions touchant la sécurité nationale et les droits de la personne au Canada qui exigent d'être approfondies. Dans le rapport, on indique également que les conditions actuelles ne sont pas favorables à l'étude de ces questions. Bien que de nombreux organismes des secteurs privé et public leur portent une attention profitable, on pourrait qualifier l'effort global de hautement spécialisé, isolé et empirique.

En partant de l'hypothèse selon laquelle les futures transformations de la politique sur la sécurité nationale au Canada continueront d'avoir d'importantes répercussions du point de vue des droits de la personne, il s'exerce une forte influence sur la Commission canadienne des droits de la personne pour qu'elle joue un rôle de chef de file dans le soutien de la recherche de pointe menée par des Canadiens, sur des questions canadiennes. Cette recherche devrait reposer sur des normes d'érudition les plus élevées, tout en visant à procurer le meilleur corpus possible de renseignements destinés au grand public.

Étant donné la multitude de sujets à étudier et la nécessité de produire un travail d'une qualité exceptionnelle, il est recommandé dans ce rapport que la CCDP crée un groupe consultatif pour collaborer à l'établissement d'un plan de recherche.

Ce groupe devrait être réduit pour assurer un fonctionnement optimal, et ses membres devraient exécuter des mandats de durée fixe, peut-être de deux ans, avec possibilité de prorogation. Il serait important de renouveler constamment la composition du groupe afin que la Commission puisse obtenir les meilleurs conseils qui soient.

L'établissement de principes généraux applicables à la composition d'un tel groupe serait crucial. Les facteurs déterminant seraient les suivants :

1. La possession de titres de compétences;
2. L'intérêt manifeste pour la politique publique et la diffusion de savoir public;
3. L'interdisciplinarité. Le groupe devrait être constitué d'experts provenant de champs de compétence variés, y compris des spécialistes en sciences sociales, des juristes et des experts en politiques publiques. Il peut être utile d'y inclure des personnes ayant une expérience pratique, notamment des avocats, d'anciens représentants du gouvernement, décideurs ou politiciens;
4. La composition multiculturelle. Étant donné l'influence apparente de la sécurité nationale sur les droits des communautés victimisées au Canada, une

représentation d'experts provenant de ces communautés au sein du groupe serait importante;

5. Le genre. La politique sur la sécurité nationale pourrait avoir des répercussions sur les droits d'un point de vue sexospécifique. Pour mener à bien le travail, il devrait y avoir au sein du groupe une représentation de personnes aptes à traiter des aspects sexospécifiques de la sécurité et des droits.

En ce qui concerne le choix des membres du groupe consultatif, plusieurs mécanismes sont possibles. À des fins de simplicité, la meilleure approche serait de confier la responsabilité du choix à un commissaire.

Le mandat d'un groupe de consultation serait aussi essentiel à sa réussite que sa composition. On devrait y inclure l'établissement d'une liste de sujets de recherche prioritaires, une collaboration avec le commissaire et le personnel de recherche de la CCDP pour proposer des sujets de recherche, la prestation de conseils concernant une base de données sur les connaissances spécialisées en recherche au Canada soutenue par la CCDP, la collaboration à la sélection des contrats de recherche et une participation, au besoin, aux projets de recherche continus et aux rapports finaux. Un tel mandat permettrait au personnel de la CCDP de compléter ses ressources internes et permettrait un contrôle de la qualité du programme de recherche de la commission.

Si la CCDP entreprend un programme de recherche sur la sécurité nationale et les droits de la personne pour soutenir son travail et poursuivre son mandat, il serait essentiel que son personnel soit en mesure de trouver non seulement les personnes ayant les compétences nécessaires pour faire partie du groupe consultatif mais aussi la liste des chercheurs au Canada qualifiés en fonction des projets spécifiques. Le personnel de recherche de la CCDP pourrait être assisté dans cette tâche par le groupe consultatif, advenant sa création. Il serait avantageux de dresser une liste d'experts et de la compléter par une bibliographie de travaux publiés sur la sécurité nationale et les droits de la personne au Canada. Cette bibliographie devrait être affichée et mise à jour sur le site Web de la CCDP.

ANNEXE C

LISTE D'EXPERTS

Toute liste d'experts universitaires canadiens de la sécurité nationale et des droits de la personne devrait être établie en fonction des questions examinées à un moment donné. Mais la collectivité canadienne des universitaires spécialisés dans cette matière est relativement petite. La liste suivante repose sur les lectures de l'auteur et de son exposition à ce domaine depuis un certain nombre d'années. Elle est organisée par ordre alphabétique des noms, l'appartenance universitaire étant donnée, ainsi qu'une brève indication des intérêts de recherche connus.

David Bercuson, University of Calgary, Centre for Strategic and Military Studies, armée canadienne, sécurité nationale

Jean-Paul Brodeur, Université de Montréal, sécurité canadienne, police du Québec, terrorisme

Jutta Bruneo, University of Toronto, faculté de droit, droit international, conflits

Michael Byers, University of British Columbia, droit international, sécurité de l'Arctique, politique extérieure canadienne

Gavin Cameron, University of Calgary, terrorisme nucléaire, sécurité des transports

David Charters, Université du New Brunswick, terrorisme contreterrorisme, conflit de faible intensité

François Crépeau, Université de Montréal, droit international en matière de migration

David de Witt, York University, sécurité internationale, Asie-Pacifique, défense canadienne

John English, University of Waterloo, politique de sécurité nationale canadienne, Parlement, politique étrangère canadienne

Stuart Farson, Simon Fraser University, renseignement canadien, police, rôle du Parlement, sécurité dans les environnements urbains

David Haglund, Queen's University, politique de défense, relations Canada-É.-U.

Thomas Homer-Dixon, Trudeau Centre for Peace and Conflict Studies, University of Toronto, sécurité énergétique, rareté des ressources naturelles, terrorisme

Brian Job, University of British Columbia, sécurité Asie-Pacifique, politique canadienne

Edna Keeble, St. Mary's University, Halifax, politique de sécurité nationale, immigration, droits des minorités

Arne Kislenko, Ryerson University, Toronto, politique de sécurité nationale et d'immigration, sécurité des frontières

Andy Knight, University of Alberta, Nations-Unies, organisations internationales

Audrey Macklin, University of Toronto Faculty of Law, sécurité des frontières, immigration et réfugiés

Louis Pauly, Munk Centre for International Studies, University of Toronto, politique économique nord-américaine, relations économiques Canada-É.-U.

Wesley Pue, University of British Columbia, Faculty of Law, législation antiterroriste

Kent Roach, University of Toronto, Faculty of Law, droit de la sécurité nationale canadienne

Stéphane Roussel, Université du Québec à Montréal, sécurité des frontières, relations de sécurité nord-américaines

Martin Rudner, Carleton University, renseignement canadien, protection des infrastructures critiques

Joel Sokolsky, Royal Military College, politiques de défense, sécurité nord-américaine

Denis Stairs, Dalhousie University (à la retraite), politiques de sécurité nationale, affaires étrangères

Janice Stein, Munk Centre for International Studies, University of Toronto, politiques étrangères, Moyen-Orient

Peter Stoett, Université Concordia, bioterrorisme

Wesley Wark, Munk Centre for International Studies, University of Toronto, renseignement, politiques de sécurité nationale, terrorisme et lutte contre le terrorisme

Reg Whitaker, University of Victoria, renseignement canadien, sécurité nationale, immigration, sécurité des transports aériens

NOTES DE FIN DE DOCUMENT

¹ Je suis attiré par la pensée de Irwin Cotler sur cette question, notamment par son point de vue selon lequel le principe à la base de toutes les questions de sécurité nationale et de droits de la personne veut que l'on trouve leur terrain de rencontre dans une conception de la « sécurité humaine ». Voir Irwin Cotler, “Thinking Outside the Box: Foundational Principles for a Counter-Terrorism Law and Policy,” dans Ronald J. Daniels et al., eds., The Security of Freedom: Essays on Canada’s Anti-Terrorism Bill (Toronto: University of Toronto Press, 2001), p. 112.

² Sécurité publique et Protection civile Canada, Archive, « Aperçu des dispositions prises par le Canada pour lutter contre le terrorisme », n.d., à http://ww2.psepc-sppcc.gc.ca/publications/national_security/terrorism_arrangements_f.asp.

³ Ministère des Finances du Canada, Budget 2001, « Améliorer la sécurité des Canadiens », accessible à <http://www.fin.gc.ca/budget01/booklets/bksecf.htm>.

⁴ Sur ce point, voir Wesley Wark, “Learning Lessons (and how) in the War on Terror: The Canadian Experience,” International Journal, vol. LX, no. 1 (hiver 2004-2005), pp. 82-83.

⁵ Voir Reg Whitaker, “Securing the ‘Ontario-Vermont border’: Myths and Realities in Post- 9/11 Canadian-American Security Relations,” International Journal, LX, no. 1 (hiver 2004-2005), 53-70.

⁶ Canada, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, « Plan d’action en 32 points », 13 janvier, 2005, http://www.dfait-maeci.gc.ca/can-am/main/border/32_point_action-fr.asp.

⁷ Ministère des Affaires étrangères, « Plan d’action pour une frontière intelligente rapport d’étape », 17 décembre, 2004, à <http://dfait-maeci.gc.ca/world/site/>.

⁸ Whitaker, “Securing the ‘Ontario-Vermont border’,” p. 66.

⁹ Ibid.

¹⁰ Citoyenneté et Immigration Canada, Communiqué, « Entrée en vigueur aujourd’hui de l’entente sur les tiers pays sûrs », 29 décembre, 2004. <http://www.cic.gc.ca/francais/nouvelles/04/0420-f.html>.

¹¹ François Crépeau et Delphine Nakache, « The Control of Irregular Migration in Canada: Placing Security Concerns within the Framework of Human Rights Protection », Institut de recherche en politiques publiques, Choices, vol. 12, no. 1 (février 2006), p. 18, at www.irpp.org Voir aussi Audrey Macklin, « The Values of the Canada-US Entente on the Safe Third Country Agreement », (Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, 2003).

¹² KAIROS, Canadian Ecumenical Justice Initiatives, “Safe Third Country Agreement,” 17 décembre 2004, accessible à www.kairoscanada.org/e/refugees/safeCountry/index.asp.

¹³ Conseil canadien pour les réfugiés, « 10 raisons pour lesquelles le tiers pays sûr est une mauvaise affaire », février 2005, <http://www.web.ca/ccr/10raisons.html>.

¹⁴ Message du premier ministre Paul Martin, « Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale » www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecurnat/natsecurnat_f.pdf.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Edna Keeble, Defining Canadian Security: Continuities and Discontinuities,” American Review of Canadian Studies, 35 (printemps 2005).

¹⁷ Projet de loi C-36, version ayant reçue la sanction royale accessible à <http://www.parl.gc.ca/common/bills.asp?Language=F>.

¹⁸ Ronald J. Daniels et al., eds. The Security of Freedom: Essays on Canada’s Anti-Terrorism Bill (Toronto: University of Toronto Press, 2001).

- ¹⁹ Thomas Gabor, éditeur, « *La Loi antiterroriste et ses effets : point de vue d'universitaires canadiens* », ministère de la Justice, 31 mars 2004. Section 6.1, p. 24. Paru en 2005 et accessible à <http://canada.justice.gc.ca/fr/ps/rs/rep/2005/rr05-1/rr05-1.pdf>.
- ²⁰ Patrick Macklem, « Canada's Obligations at International Criminal Law, » in Daniels, ed., *The Security of Freedom*, p. 362.
- ²¹ Sur cette question générale, voir Wesley K. Wark, « Intelligence Requirements and Anti-Terrorism Legislation », dans Daniels, ed., *The Security of Freedom*, en particulier pp. 288-89.
- ²² Ministère de la Justice, « *La Loi antiterroriste, contexte et perspective* » à http://www.justice.gc.ca/fr/anti_terr/perspective_page2.html.
- ²³ Kent Roach, « The New Terrorism Offences and the Criminal Law, » in Daniels, ed., *The Security of Freedom*, p. 151.
- ²⁴ Déclaration commune de McLellan et Cotler, p. 3.
- ²⁵ Ibid., pp. 6-7.
- ²⁶ La Division de la recherche et de la statistique du ministère de la Justice a mené des études sur les attitudes des groupes de minorités à la *Loi antiterroriste* en mars 2003. Elle a ensuite commandité une étude fondée sur la méthodologie des groupes de discussion menée par la firme Millward, Brown, Goldfarb. Voir Ministère de la Justice, « Opinions du public au sujet de la Loi antiterroriste », résumé, à http://canada.justice.gc.ca/en/ps/rs/rep/2005/rr05-3/rr05_3_01.html.
- ²⁷ Ibid., Résumé, p. 2.
- ²⁸ Bruce Hoffman, *Inside Terrorism* (NY: Columbia University Press, 1998), Chapter 1, « Defining Terrorism. »
- ²⁹ Articles 83.18 à 83.23 de la *Loi antiterroriste*.
- ³⁰ Le projet de loi C-36, la *Loi antiterroriste*, http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/chambers/house/bills/government/C-36/C-36_4?90168b-#E.html#12.
- ³¹ L'honorable Anne McClellan, ministre de la Justice et procureur général, s'adressant à la Chambre des communes le 16 octobre 2001. À www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/chambus/house/debates/095_2001-10-16/han095_1010_E.html#Int-56581.
- ³² Voir, par exemple, Kent Roach, « The Dangers of a Charter-Proof and Crime-Based Response to Terrorism, » dans Ronald J. Daniels, et al., eds., *The Security of Freedom: Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill* (Toronto: University of Toronto Press, 2001), 131-47.
- ³³ Ibid., 133-35.
- ³⁴ L'audience d'investigation ciblait Satnam Reyat, l'épouse de Inderjit Singh Reyat. La Cour suprême a confirmé la constitutionnalité du processus de l'audience d'investigation le 23 juin 2004, mais l'audience elle-même n'a pas continué. Satnam Reyat n'a jamais été appelé à comparaître au procès Air India.
- ³⁵ Déclaration de la GRC relative à l'affaire de Mohammad Momim Khawaja, 2 avril 2004. Citée dans « CBC News In-depth: Canadian Security », à www.cbc.ca/news/background/cdnsecurity/khawaja_mohammad.html.
- ³⁶ Ministère de la Justice, « Rapport annuel concernant les audiences d'investigation et les engagements assortis de conditions, du 24 décembre 2003 au 23 décembre 2004 » à http://www.justice.gc.ca/fr/anti_terr/annualreport_2003-2004.html.
- ³⁷ Ibid.
- ³⁸ Le procès verbal des réunions et les témoignages présentés au sous-comité de la Chambre des communes sur la sécurité publique et nationale durant la 39^e Législature, 1^e session, se trouve à www.parl.gc.ca/committee/CommitteeList.aspx?Lang=1&PARLSES=381&JNT=0&SELID=e21_&COM=9242 On pourra lire les documents relatifs au sous-comité sénatorial spécial à http://www.parl.gc.ca/common/Committee_SenHome.asp?Language=F&Parl=38&Ses=1&comm_id=597 Le deux comités ont mis fin à leurs travaux en novembre 2005.
- ³⁹ Déclaration commune de l'honorable Anne McLellan, vice-première ministre et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, et de l'honorable Irwin Cotler, ministre de la Justice et procureur général du Canada, à l'occasion de leur comparution devant le Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste* et le Sous-comité de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes, 14 novembre 2005, p. 18. À http://www.justice.gc.ca/fr/news/sp/2005/doc_31726.html
- ⁴⁰ Ibid.
- ⁴¹ Irwin Cotler, « Élargir sa vision : Principes généraux d'une loi et d'une politique antiterroristes », dans Daniels, ed. *The Security of Freedom*, p. 129.

- ⁴² Kent Roach, *September 11: Consequences for Canada* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 2003), p. 70.
- ⁴³ Ministère de la Justice du Canada, *Loi de 2002 sur la sécurité publique*, à <http://lois.justice.gc.ca/fr/P-31.5/index.html>.
- ⁴⁴ Ministère de la défense nationale, Documentation, « Principaux éléments de la *Loi de 2002 sur la sécurité publique* », 6 mai 2004, à http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_f.asp?id=1375.
- ⁴⁵ Notes pour une allocution de l'honorable Joe Volpe, ministre de la citoyenneté et de l'immigration, lors d'une réunion du comité sénatorial sur la *Loi antiterroriste*, 14 novembre 2005 à <http://www.cic.gc.ca/francais/nouvelles/discours-2005/antiterroriste.html>.
- ⁴⁶ Déclaration commune de l'honorable Anne McLellan, vice-première ministre et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, et de l'honorable Irwin Cotler, ministre de la Justice et procureur général du Canada, à l'occasion de leur comparution devant le Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste* et le Sous-comité de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes, 14 novembre 2005, à http://www.justice.gc.ca/fr/news/sp/2005/doc_31726.html.
- ⁴⁷ Il convient de noter que la Cour suprême a, dans ses examens antérieurs des divers aspects du processus de certificat de sécurité, confirmé la constitutionnalité du processus.
- ⁴⁸ Déclaration commune de McClellan et Cotler, *op. cit.*
- ⁴⁹ Convention des Nations-Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. En vertu de l'article 3, aucune personne ne peut être expulsée dans tout autre État « où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture ». Ce principe est connu comme celui du non-refoulement.
- ⁵⁰ Manickavasagam Suresh c. La ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et la procureure générale du Canada, 2002, CSC1 dossier 27790, janvier 11, 2002, à <http://scc.lexum.umontreal.ca/fr/2002/2002csc1/2002csc1.html>.
- ⁵¹ Bureau du Conseil privé, « La collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement : préserver la sécurité du Canada et des Canadiens », mars 2001. Ce document, également affiché sur le site Web du BCP, www.pco-bcp.gc.ca, n'a pas été mis à jour depuis mars 2001.
- ⁵² Mission de l'ACSTA à http://www.catsa-acsta.gc.ca/francais/about_propos/mandat.htm.
- ⁵³ Le portefeuille de la Sécurité publique a un budget annuel de 5 milliards de dollars et emploie 52 000 personnes au Canada. Voir http://www.psepc-sppcc.gc.ca/abt/wwwa/index-fr.asp?lang_update=1.
- ⁵⁴ Vérificateur général du Canada, Rapport de mars 2004, chapitre 3, « La sécurité nationale au Canada », 3.15 et 3.16.
- ⁵⁵ Il convient de noter que certains comités parlementaires sont entrés dans la brèche, notamment un sous-comité sur la sécurité nationale du comité sur la Justice de la Chambre des communes et le comité sénatorial sur la sécurité et la défense nationales.
- ⁵⁶ David E. Smith, « Clarification de la doctrine de la responsabilité ministérielle applicable au gouvernement et au parlement du Canada », Rétablir l'imputabilité – Études : volume 1, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (enquête Gomery), p.133. Accessible à www.gomery.ca/fr/phase2report/volume1/fr_CISPAA_Vol1_4.pdf.
- ⁵⁷ « Fonctions de l'inspecteur général », <http://www.psepc-sppcc.gc.ca/abt/wwwa/igcsis/igcsis-en.asp>.
- ⁵⁸ Des exemplaires des certificats du IG du SCRS pour la période 2000 à 2004, parus en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, sont disponibles sur le site Web du Ministère de la Sécurité publique, à http://www.psepc-sppcc.gc.ca/abt/wwwa/igcsis/igcsis-fr.asp?lang_update=1.
- ⁵⁹ Wesley Wark, "Learning Lessons (and how) in the War on Terror: The Canadian Experience," *The International Journal*, LX, no. 1 (Winter 2004-2005), 71-90.
- ⁶⁰ Les rapports du CSARS sont affichés sur le site Web du comité à www.sirc-csars.gc.ca/reports_e.html.
- ⁶¹ Mandat du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, accessible à http://csec-ccst.gc.ca/mandate/index_f.php. Le mandat est défini à la partie V.1 de la *Loi sur la défense nationale* et à l'article 15 de la *Loi sur la protection de l'information*.
- ⁶² « Fonction d'examen », Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, *ibid.*
- ⁶³ Le site Web du Commissaire note également que d'autres organismes peuvent être impliqués dans l'examen des activités du CST. Les organismes énumérés sont la Commission canadienne des droits de la personne, le commissaire à la vie privée, le commissaire à l'information du Canada, le commissaire aux langues officielles et le vérificateur général du Canada, *ibid.*

⁶⁴ CPP (Commission des plaintes du public contre la GRC), communiqué de presse, « La CPP déposera une plainte concernant la conduite de la GRC quant à l'expulsion et à la détention de M. Maher Arar », 23 octobre 2003, accessible à www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSite/Archive/index_e.aspx?articleID=463.

⁶⁵ Représentations supplémentaires de la Commission des plaintes du public contre la GRC dans le cadre de l'Examen de la politique de la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, 18 octobre 2005, Conclusion, accessible à www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSite/Reppub/index_f.aspx?ArticleID=909.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ BVG, « La communauté canadienne du renseignement : le contrôle et la responsabilisation », <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/9627cf.html>.

⁶⁸ *Ibid.*, « Conclusion ».

⁶⁹ Rapport du vérificateur général du Canada, chapitre 3, « La sécurité nationale du Canada; l'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme », conclusion, à 3.161, accessible à www.oag-bvg.gc.ca.

⁷⁰ Texte apparaissant sur le contreplacard du passeport délivré par le gouvernement du Canada.

⁷¹ *Charte canadienne des droits et libertés*, Édifiée comme l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), entrée en vigueur le 17 avril 1982. <http://lois.justice.gc.ca/fr/charte/index.html>

⁷² <http://www.voyage.gc.ca/main/before/faq/tip-fr.asp>.

⁷³ Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, accessible à <http://lois.justice.gc.ca/fr/F-29.4/242682.html#rid-242683>.

⁷⁴ Jennifer Stoddart, « Communications transfrontalières de renseignements sur les Canadiens et les Canadiennes – Répercussions de la *USA PATRIOT Act*, Mémoire du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada présenté au Commissariat à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique », 18 août, 2004, disponible à http://www.privcom.gc.ca/media/nr-c/2004/sub_usapa_040818_f.asp.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Cette préoccupation est au cœur du livre de James Littleton, *Target Nation: Canada and the Western Intelligence network* (Toronto: Lester et Orpen Dennys, 1986). Selon un mémoire d'un ancien responsable du Centre de la sécurité des télécommunications, les organismes du renseignement canadien se sont livrés à des activités de collecte de renseignements sensibles pour le compte de partenaires étrangers. Mike Frost, *Spyworld: Inside the Canadian and American Intelligence Establishments* (Toronto: Doubleday, 1994).

⁷⁷ Sir Richard Dearlove, ancien chef du service du renseignement secret britannique (1999-2004), "The Craft of Intelligence in an Age of Terrorism," University of Toronto, 29 mars 2006, notes en possession de l'auteur.

⁷⁸ Amnistie Internationale (Canada), "Agenda for Real Security," accessible à www.amnesty.ca/realsecurity/.

⁷⁹ Human Rights Watch, "Still at Risk: Diplomatic Assurances No Safeguard Against Torture," 15 avril 2005, accessible à <http://hrw.org/reports/2005/eca0405/eca0405.pdf>.

⁸⁰ Martin Rudner, "Canada's Communication Security Establishment: From Cold War to Globalization," Occasional Paper # 22, 2000. Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University. Copy en possession de l'auteur.

⁸¹ Projet de loi C-9, « Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité », juillet 1984.

⁸² Examen annuel du CSARS, 2004-05, pp. 23-26, 31-36. Accessible à www.sirc-csars.gc.ca.

⁸³ *Ibid.*, p. 36.

⁸⁴ Notez en particulier le témoignage des hauts responsables du SCRS, Ward Elcock et Jack Hooper, ainsi que des hauts responsables de la GRC, Gary Loeppky et Mike Cabana. Site Web de la commission Arar, témoignage à <http://www.ararcommission.ca/fr/11e.htm>.

⁸⁵ Commission canadienne des droits de la personne, Rapport annuel 2001, à http://www.chrc-ccdp.ca/publications/2001_ar/default-fr.asp?lang_update=1.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ CCDP, « Perspectives d'avenir », document de consultation, septembre 2004, disponible à http://www.chrc-ccdp.ca/pdf/consultation_fr.pdf. Cité dans IV, « Un système préventif et prospectif ». Voir aussi le *Rapport annuel de 2003* de la CCDP.

⁸⁹ <http://www.amnistie.qc.ca/>. Voir en particulier « Agenda for Real Security » de Amnistie à www.amnesty.ca/realsecurity/.

⁹⁰ www.ccla.org. Pour lire la déclaration de 2005 de l'ACLC sur la *Loi antiterroriste*, voir www.ccla.org/pos/briefs/.

⁹¹ www.lcc.gc.ca. La Commission de réforme du droit du Canada a tenu une conférence sur la *Loi antiterroriste* au printemps de 2002.

⁹² www.hrw.org. Human Rights Watch a une section sur son site Web intitulée « Human Rights Watch work on: Counterterrorism in Canada ».

⁹³ L'ACPPU publie sur son site Web une page intitulée « War on Terrorism Watch: CAUT Resource Page » à www.waronterrorismwatch.ca/default.asp.

⁹⁴ www.cba.org. Lire le document de 2005 de l'ABC sur la nécessité d'apporter des modifications à la *Loi antiterroriste* à www.cba.org/cba/news/2005_releases/2005-05-02_antiterror.aspx.

⁹⁵ www.dd-rd.ca.

⁹⁶ www.casis.ca.