

Remettre les droits humains au centre de nos politiques de sécurité

Mémoire de la



Ligue des
droits et libertés

Présenté

Au Comité parlementaire sur la sécurité publique et nationale

**à l'occasion des consultations publiques menées
dans le cadre de son étude du cadre de sécurité nationale du Canada**

28 octobre 2016

Présentation de la Ligue des droits et libertés

La Ligue des droits et libertés est un organisme à but non lucratif, indépendant et non-partisan fondé en 1963. Les objectifs poursuivis par la LDL sont la défense et la promotion des droits reconnus dans la Charte internationale des droits de l'Homme, dont elle soutient l'universalité et l'indivisibilité. La Ligue des droits et libertés est membre de la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH). Elle est une des plus anciennes organisations de défense des droits des Amériques.

Ligue des droits et libertés
516 Beaubien est
Montréal, Québec
H2S 2S5

info@liguedesdroits.ca
www.liguedesdroits.ca
514-849-7717

Remettre les droits humains au centre de nos politiques de sécurité

*Shall we fail to remember that nothing can so weaken security
as the loss of liberty ?*

Ramsey Clark

*Le respect des droits de l'homme
non seulement est compatible
avec les stratégies de lutte contre le terrorisme,
mais il en est un élément essentiel.*

Kofi Annan

1. Préambule

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, des mesures antiterroristes ont été adoptées dans la peur et la précipitation, suite à des événements particuliers, sans débat de fond sur la pertinence et la nécessité de ces mesures et, ce qui est plus important, sans évaluation de leur impact sur notre régime de droit et sur les droits et libertés qui doivent être protégés.

Parmi ces droits il y a :

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

Les gouvernements ont entretenu l'idée dans la population que si nous voulons plus de sécurité, nous devons sacrifier des libertés, que ce serait une question d'équilibre. Nous tenons à réaffirmer que cette conception est profondément erronée et dangereuse. Ce n'est pas en sacrifiant des droits qu'on obtient plus de sécurité. Les droits et libertés sont le fondement de la sécurité.

Par ailleurs nous réitérons que le Code criminel d'avant 2001, ainsi que les douze traités internationaux contre le terrorisme auxquels le Canada avait souscrit, permettaient déjà de lutter efficacement contre le terrorisme. Dans son mémoire, déposé lors de l'adoption du projet de loi C-36, l'Association du Barreau canadien avait rappelé, à juste titre, que « [l]e gouvernement canadien dispose déjà de nombreux outils légaux pour réprimer les infractions

terroristes » et que « ...le Code criminel renferme un solide arsenal de dispositions destinées à lutter contre les organisations terroristes ». ¹

- **Le terrorisme n'est pas la principale menace à la sécurité**

La menace terroriste, ainsi que la recherche de la « sécurité » qu'on ne cesse d'invoquer, doivent être évaluées et situées dans un contexte plus large. Un important rapport remis au secrétaire général des Nations Unies, en décembre 2004, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, identifie une liste impressionnante de menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales, ainsi que quelques grands défis :

- *La guerre entre États;*
- *La violence à l'intérieur des États (guerres civiles, violations massives des droits de l'homme, génocide, etc.);*
- *La pauvreté, les maladies infectieuses et la dégradation de l'environnement;*
- *Les armes nucléaires, radiologiques, chimiques et biologiques;*
- *Le terrorisme;*
- *La criminalité transnationale organisée.* ²

Depuis les attentats du 11 septembre 2001 deux personnes ont été tuées au Canada dans des attentats terroristes : l'adjudant Patrice Vincent et le caporal Nathan Cirillo à l'automne 2014. Pendant ce temps des centaines de femmes autochtones étaient assassinées ou disparaissaient dans l'indifférence. Dans son rapport déposé le 21 octobre 2016, l'administrateur en chef de la santé publique au Canada faisait état de la situation alarmante en matière de violence familiale au pays. Tous les quatre jours une femme est tuée par un membre de sa famille. ³ Le 6 juillet 2013, le cœur du village de Lac Mégantic était dévasté et 47 personnes perdaient la vie à cause du laxisme des gouvernements et des compagnies en matière de sécurité ferroviaire. De nombreux canadiens et canadiennes voient leur espérance de vie réduite par la pauvreté. ⁴ Le terrorisme n'est pas, de loin, la principale menace qui pèse sur la population canadienne.

À travers le monde, les maladies infectieuses, le SIDA et le manque d'eau potable, pour ne nommer que ces menaces, tuent des millions de personnes chaque année. Les milliards investis au Canada et ailleurs dans la lutte au terrorisme pourraient sauver des centaines de milliers de vies s'ils étaient investis afin d'éliminer ces fléaux.

- **Changer de politique**

En matière de terrorisme, il est assez consternant de constater à quel point nos gouvernements refusent de tirer les leçons des quinze dernières années. Les pays occidentaux, dont le Canada, se sont engagés dans de multiples guerres contre des pays musulmans. Ces guerres ont semé la mort, la destruction, le chaos et créé des conditions

¹ *Mémoire à propos du projet de loi C-36, Loi antiterroriste*, Association du Barreau canadien, Ottawa, octobre 2001.

² *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, déposé à l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies le 2 décembre 2004, document A/59/565.

³ <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=1140839&tp=980>

⁴ <http://ici.radio-canada.ca/regions/Montreal/2011/11/28/005-rapport-inegalites-sociales-montreal.sh>

propices au développement de foyers de terrorisme. Les contradictions entre les valeurs que nous professons et nos actions alimentent le discours islamiste sur l'hypocrisie de l'Occident. Comment pouvons-nous condamner les exactions de Bachar el Assad en Syrie et fermer les yeux sur celles de l'Arabie Saoudite au Yémen, pire encore, lui vendre des milliards de dollars d'armement? Comment le Canada peut-il garder le silence sur la guerre des drones menée par les États-Unis qui fait des centaines de victimes innocentes? Comment justifier la politique de deux poids deux mesures dans le conflit israélo-palestinien? Plutôt que de réviser cette politique désastreuse qui nous entraîne dans une guerre sans fin au terrorisme, on persiste à nous faire croire que notre sécurité repose sur la surveillance des populations et des pouvoirs policiers extraordinaires.

2. C-51, une loi inutile et dangereuse

Les paramètres établis par le Comité parlementaire concernant les mémoires attendus dans le cadre de ces consultations ne nous permettent pas une critique exhaustive de l'ensemble des lois et mesures antiterroristes en vigueur au Canada. Notons cependant que la loi C-51 ajoute une couche particulièrement inquiétante aux mesures déjà existantes.

- **La Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité nationale**

La *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité nationale*, introduite par C-51, permet à 17 agences du gouvernement (ASFC, CST, SCRS, GRC, Forces armées, Immigration, ARC, Santé Canada, Transport...) de partager l'ensemble des informations détenues par le gouvernement canadien « *afin de protéger le Canada contre des activités qui portent atteinte à la sécurité du Canada* ». Ces informations permettront de tracer des profils de personnes représentant une menace.

Comme le dit le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada :

« Certes, la possibilité de connaître pratiquement tout sur tout le monde pourrait permettre de détecter de nouvelles menaces, mais la perte au chapitre de la vie privée est manifestement démesurée. Tous les Canadiens seraient pris dans cette toile. »⁵

Parmi les atteintes à la sécurité visées par la loi il y a « *entraver le fonctionnement d'infrastructures essentielles* ». Ainsi, malgré les assurances du gouvernement, des groupes autochtones, environnementaux et citoyens se portant à la défense du bien commun qui posent des gestes de résistance aux pipelines pourraient faire les frais de ces nouveaux pouvoirs. N'oublions pas que déjà, dans sa politique antiterroriste du printemps 2012, le gouvernement précédent associait les groupes environnementaux et autochtones à une menace aux intérêts et à la sécurité du Canada. Les droits des Canadien-ne-s ne peuvent dépendre du bon vouloir du gouvernement du jour de ne pas faire usage de pouvoirs abusifs.

⁵ *Mémoire présenté au Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, 5 mars 2015.*

- **Les nouveaux pouvoirs du SCRS**

La *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (SCRS) est amendée afin de lui permettre de mener des actions, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Canada, contre des activités qui représentent une menace à la sécurité du Canada. En donnant le pouvoir au SCRS de prendre des mesures, même illégales et en violation de la Charte, « pour réduire une menace envers la sécurité du Canada », C-51 nous ramène 40 ans en arrière quand la GRC volait les listes de membres du PQ, brûlait une grange, émettait des faux communiqué du FLQ... pour contrer la menace séparatiste.

Des documents rendus publics ont révélé que 800 manifestations et événements ont fait l'objet de surveillance de la part d'agences et de départements du gouvernement canadien depuis 2006.⁶ Les événements en question, qui sont pourtant le propre d'une société libre et démocratique, sont de nature très variée: manifestation syndicale, colloque universitaire sur l'histoire du colonialisme et les relations raciales au Canada, vigile pour les femmes autochtones disparues, forum public sur les sables bitumineux, atelier sur la désobéissance civile, manifestation de pêcheurs dans les Maritimes. Des mouvements plus larges comme Idle No More, le mouvement étudiant québécois et le mouvement Occupy ont également été l'objet de surveillance.

- **La détention préventive**

La loi C-51 élargit démesurément les circonstances permettant la détention préventive, affaiblit le degré de preuve nécessaire, allonge la durée possible de cette détention qui passe de 72 heures à 7 jours, durcit les conditions de libération, le tout sans inculpation d'une infraction criminelle. Il suffira, pour justifier une telle détention, qu'un agent de la paix ait des motifs raisonnables de croire à « la possibilité » qu'une activité considérée comme terroriste soit entreprise et que l'arrestation aura « vraisemblablement » pour effet d'empêcher que l'activité terroriste ne soit entreprise. Soulignons qu'une « possibilité » peut n'être qu'une conjecture, une éventualité ou encore une hypothèse et que la « vraisemblance », qu'une simple probabilité. De tels pouvoirs sont la marque de gouvernements totalitaires.

- **L'investigation judiciaire**

À la détention préventive s'ajoute l'investigation judiciaire introduite par l'article 83.28 du Code criminel. Cette procédure permet aux corps policiers d'amener un individu devant un juge afin de l'obliger à répondre aux questions imposées par les agents de l'État. Ce mécanisme introduit la notion d'une justice inquisitoire qui devient au Canada un nouveau paradigme entre l'État, la police, la magistrature et les citoyen-ne-s en droit criminel. L'on sait qu'au Canada, comme dans tous les pays de Common Law, le droit criminel s'insère dans un processus accusatoire, contrairement à la France où l'on évolue dans un processus inquisitoire.

Nous sommes d'accord avec les dissidences des juges Fish et Lebel pour affirmer que l'investigation judiciaire risque de déconsidérer l'indépendance de la magistrature et, par-là

⁶ Ottawa admits to tracking hundreds of protest. En ligne le 25 octobre 2016 : http://www.thestar.com/news/canada/2014/09/18/ottawa_admits_to_tracking_hundreds_of_protests.html

même, le système de justice.⁷ En effet, avec ce procédé, le juge devient un outil entre les mains des agents de l'État.

De plus, l'investigation judiciaire s'est avéré un lamentable échec dans la triste affaire d'*Air India*. Par ailleurs, le système inquisitoire et les mesures antiterroristes en vigueur en France n'auront pas empêché les attentats comme ceux de novembre 2015 au Bataclan.

- **La Loi sur la sûreté des déplacements aériens**

La liste des personnes interdites de voyager par avion a été mise en place en 2006 par voie réglementaire, sans débats parlementaires. La loi C-51 a pour effet de légiférer l'existence de la liste et d'ajouter aux motifs d'inscription. Le ministre peut inscrire sur la liste non seulement *toute personne dont il a des motifs raisonnables de soupçonner qu'elle participera ou tentera de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports...* mais également *qui se déplacera dans un aéronef dans le but de commettre un fait – acte ou omission – qui constitue une infraction de terrorisme en vertu du Code criminel...* dont la définition est très large.

La loi C-51 abolit le bureau indépendant auquel on pouvait s'adresser pour contester son inscription sur la liste et rend la procédure encore plus Kafkaïenne pour la personne ciblée. La personne ciblée peut présenter à un juge une demande d'appel de la décision du ministre, mais le ministre peut demander que l'audience se tienne à huis clos en l'absence de l'appelant et son conseil. Le juge :

- doit seulement fournir à l'appelant un résumé de la preuve;
- peut recevoir et admettre en preuve tout élément – même inadmissible en justice – qu'il estime digne de foi et utile et peut fonder sa décision sur celui-ci;
- peut fonder sa décision sur des renseignements et autres éléments de preuve même si le résumé de ces derniers n'a pas été fourni à l'appelant.

Rappelons, qu'en vertu de directives du ministre de la sécurité publique du précédent gouvernement, des informations reçues sous la torture peuvent être utilisées si la sécurité nationale est en cause. L'utilisation de ce type de preuve est non seulement moralement odieuse, mais de plus, est susceptible d'entraîner avec elle des injustices appréciables à cause de leur manque total de fiabilité.

- **Un nouveau crime : préconiser le terrorisme en général**

« Est coupable d'un acte criminel quiconque, sciemment, par la communication de déclarations préconise ou fomente la perpétration d'infractions de terrorisme en général... sans se soucier du fait que la communication puisse ou non entraîner la perpétration de l'une de ces infractions ».⁸ Cette infraction est tellement vague que des personnes qui reproduisent des paroles d'un groupe reconnu comme terroriste peuvent se sentir visées, même si elles ne l'appuient d'aucune façon. Cette disposition risque d'entraîner un effet d'autocensure sur la discussion publique en matière de terrorisme. Des personnes œuvrant dans les milieux académique et journalistique choisiront de diriger leur attention vers

⁷ Demande fondée sur l'art. 83.28 du *Code criminel* (Re), [2004] 2 R.C.S. 248, par. 191.

⁸ Article 83.221 du *Code criminel*.

des sujets moins risqués.

La loi permet également la saisie et la destruction de matériel de propagande terroriste dont les définitions sont là aussi de portée très large et ambiguë. Cette nouvelle infraction n'est pas sans rappeler la Loi du Cadenas de Maurice Duplessis.

3. Un mécanisme de surveillance est essentiel

Avant même l'adoption de C-51, plusieurs organisations de défense des libertés civiles, dont la Ligue des droits et libertés, exigeaient la mise en place d'un mécanisme d'examen des activités de sécurité nationale qui ait les pouvoirs d'examiner l'ensemble de ces activités, considérant les lacunes liées au fait que les organes chargés de surveiller les activités de sécurité travaillent en silo alors que les agences qui mènent ses activités travaillent de manière intégrée. Une recommandation allant dans le même sens avait également été formulée par le Juge O'Connor chargé de l'enquête Arar. L'ampleur des pouvoirs conférés par C-51 rend encore plus nécessaire la mise en place d'un tel mécanisme d'ensemble.

Or, pour le moment, avec le projet de loi C-22, le gouvernement propose la création d'un comité des parlementaires sur la sécurité nationale. Bien que nécessaire, ce comité ne pourra à lui seul répondre aux exigences que pose l'exercice d'une réelle surveillance des activités de sécurité nationale.

- ***Le projet de loi C-22, Loi constituant le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement et modifiant certaines lois en conséquence***

Si l'on veut pouvoir compter sur la vigilance des parlementaires qui composeront ce comité il faut revoir le mode de nomination de ses membres, nomination qui ne peut demeurer le privilège du gouvernement au pouvoir. De plus, le comité doit être en mesure d'examiner les activités des ministères liées à la sécurité nationale sans qu'aucun ministre n'ait le pouvoir de limiter cet examen pour des raisons de sécurité nationale, comme cela est actuellement prévu. De même les membres du comité doivent pouvoir bénéficier d'un droit d'accès à l'information qui permette l'exercice de son mandat. Or, la liste des exceptions prévues à ce chapitre limite considérablement ce droit d'accès, de même que le pouvoir conféré aux ministres concernés de refuser de communiquer un renseignement au comité, « s'il s'agit d'un renseignement opérationnel spécial (Loi sur la protection de l'information) ou sa communication porterait atteinte à la sécurité nationale ».

Dans le cadre des consultations actuelles sur la sécurité nationale, le gouvernement entend susciter un large débat devant permettre à la population de faire entendre son point de vue sur un ensemble de questions s'y rapportant. Afin de garantir la tenue d'un tel débat, l'accès à l'information pertinente constitue la condition préalable essentielle. La mise en place d'un comité de parlementaire chargé d'examiner les cadres législatif, réglementaire et stratégique ainsi que les activités des ministères liées à la sécurité nationale, pourrait permettre au public d'avoir accès à cette information.

Malheureusement, C-22 fait en sorte que ce comité de parlementaires ne sera en fait qu'un comité interne du Parlement. Il est en effet prévu que le rapport annuel ainsi que les rapports spéciaux seront remis au Premier ministre, ainsi que le cas échéant, au ministre concerné.

C-22 prévoit de surcroît que le Premier ministre peut ordonner la révision du rapport annuel ou spécial s'il est d'avis qu'il contient des renseignements dont la communication porterait atteinte à la sécurité ou à la défense nationales ou aux relations internationales. Seule la version révisée de ces rapports fera l'objet d'un dépôt auprès de chaque chambre du Parlement. On peut donc craindre que la version finale des rapports ne permettra pas au public d'avoir accès à toute l'information pertinente.

- **Un mécanisme de surveillance et d'examen des activités de sécurité nationale**

L'apport d'un mécanisme formé d'experts indépendants en mesure d'effectuer des enquêtes rapides et efficaces dans un domaine aussi délicat est indispensable alors que d'un côté les organismes gouvernementaux échangent des renseignements sur les citoyens et se coordonnent dans leurs actions, mais de l'autre côté, se referment sur eux-mêmes lorsqu'il s'agit d'imputabilité. Le citoyen lésé se retrouve donc inévitablement complètement dépourvu devant une mécanique kafkaïenne. Dans un mémoire déposé à la Commission Arar, la Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles, dont la Ligue des droits et libertés est membre, écrivait :

Si la GRC et les autres organismes de sécurité ne sont pas imputables et s'ils ne sont pas soumis à un examen de leurs activités, les mesures mises en place par le gouvernement dans la lutte contre le terrorisme et les fonctions exécutées par ces organismes constituent une menace pour les droits fondamentaux et pour la démocratie. L'échange de renseignements au sujet des citoyens, à l'insu de ces derniers, est souvent à l'origine de multiples atteintes aux droits fondamentaux et de préjudices de toute sorte. Lorsque des erreurs sont commises, des correctifs concrets doivent être offerts aux personnes qui ont subi un préjudice. Il y a lieu de mettre sur pied un organisme indépendant, doté d'un financement approprié, qui exercerait de vastes pouvoirs d'enquête et d'examen. Cet organisme ne pourrait gagner la confiance du public que s'il est efficace et s'il jouit d'une grande crédibilité. L'obligation des agents de l'État de rendre des comptes est une condition incontournable pour assurer la démocratie et la confiance du public dans les institutions.⁹

Conclusion

Les parlementaires ont non seulement l'obligation de remettre en question les mesures antiterroristes mais aussi la responsabilité de susciter et de promouvoir un véritable débat public portant tout autant sur le plein exercice des droits et libertés protégés par la Charte canadienne que sur une identification des véritables menaces à notre sécurité, leurs causes, ainsi que sur les moyens de les enrayer. Afin de se démarquer des précédents gouvernements, il est attendu de celui-ci qu'il remette les droits et libertés au cœur des politiques de sécurité et, pour démontrer sa volonté d'agir en ce sens, il doit procéder à l'abrogation de C-51.

⁹ *Mémoire présenté à la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles (CSILC) 21 février 2005.*

Cependant, que C-51 soit ou non abrogé, il est essentiel et urgent de voir à la mise en place d'un mécanisme d'examen des activités de sécurité nationale en mesure d'assurer que les graves violations de droit telles que celles subies par Maher Arar ne puissent se reproduire. La mise en place d'un tel mécanisme de surveillance irait également dans le sens de l'appel fait, avant l'adoption de C-51, par les anciens premiers ministres, Joe Clark, John Turner, Paul Martin et Jean Chrétien.

Enfin, les réflexions de Kofi Annan, sur la question des droits humains et de la lutte au terrorisme, nous apparaissent à ce jour toujours aussi pertinentes :

Les instruments relatifs aux droits de l'homme laissent de larges possibilités en matière de lutte contre le terrorisme, même dans les circonstances les plus exceptionnelles, et porter atteinte aux droits de l'homme ne saurait contribuer à la lutte contre le terrorisme. Au contraire, cela permet aux terroristes d'atteindre plus facilement leur objectif, en donnant l'impression que la morale est dans leur camp, et en créant des tensions, en suscitant la haine et la méfiance à l'égard du gouvernement précisément chez ceux parmi lesquels les terroristes sont le plus susceptibles de trouver de nouvelles recrues.

Le respect des droits de l'homme non seulement est compatible avec les stratégies de lutte contre le terrorisme, mais il en est un élément essentiel.¹⁰

¹⁰ Déclaration de Kofi Annan, secrétaire général des Nations Unies, le 10 mars 2005 – Communiqué de presse SG/SM/9757, en ligne : <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2005/SGSM9757.doc.htm>