

Mémoire sur le projet de loi C-41

Présentation au Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes de la *Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence* par la Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles

Le 14 avril 2023

1. Introduction

Le projet de loi C-41, *Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence*, est proposé en réponse aux préoccupations selon lesquelles les dispositions du *Code criminel* qui sont relatives à la lutte contre le terrorisme entravent la prestation d'aide internationale, y compris d'aide humanitaire¹, dans les zones contrôlées par une organisation d'aide qui, selon le *Code criminel*, constitue un groupe terroriste, ce qui risque d'obliger l'organisation à fournir une aide financière directe ou indirecte ou d'autres formes de soutien qui profiteraient au groupe terroriste.

Des mesures législatives dans ce domaine sont nécessaires depuis longtemps, et nous nous réjouissons des mesures que prend le gouvernement pour régler ce problème. Toutefois, l'approche adoptée par celui-ci à l'égard de ce projet de loi soulève d'importantes préoccupations, tant au sujet de la nature fondamentale du projet que des aspects précis du régime d'autorisation dont le projet de loi C-41 entraînerait la création.

2. Lutte contre le terrorisme et aide internationale

La situation en Afghanistan a soulevé la question du risque auquel font face les organisations humanitaires et d'autres organisations dont les membres travaillent dans des situations politiques complexes au premier plan du débat public, mais cette question existait avant que les talibans ne renversent le pouvoir, en 2021. Les organisations d'aide internationale dont les membres travaillent dans des régions où un groupe terroriste exerce ses activités sont exposées au risque d'avoir des interactions avec les membres de ces groupes (ou leurs associés), ou risquent d'être assujetties à des prélèvements ou à des tarifs qui pourraient profiter à ces groupes, les exposant au même type de risque. Cette situation est attribuable aux lois antiterroristes trop larges du Canada, qui, tout en interdisant de vastes catégories d'activités pouvant profiter à un groupe terroriste, ne fournissent aucune défense claire aux groupes qui exercent des activités bénéfiques à proximité de ces groupes ou de leurs membres, ou dans les régions contrôlées par ces groupes².

Malgré ce risque, la situation en Afghanistan est, à notre connaissance, le premier cas dans lequel le gouvernement canadien déclare formellement qu'un gouvernement étranger est considéré comme un groupe terroriste, et que, par conséquent, tout financement ou toute autre forme d'aide allant à ce gouvernement est considéré comme du financement d'activités terroristes. Cette nouvelle interprétation juridique a été critiquée³ par d'éminents juristes pour plusieurs raisons, y compris le fait que cette interprétation ferait en sorte que toute personne en Afghanistan qui paie des impôts, des tarifs ou d'autres avantages pour le gouvernement serait passible de poursuites criminelles, y compris les Afghans qui ont été réinstallés au Canada depuis 2021. Cette interprétation crée également un risque élevé pour les

¹ Dans ce mémoire, nous utilisons l'expression « aide internationale » pour englober l'étendue des activités visées au paragraphe 83.032(1) du projet de loi C-41, y compris l'aide humanitaire.

² Lettre de l'Association du Barreau canadien aux ministres Lametti et Mendicino, concernant le Rapport du Comité spécial sur l'Afghanistan de la Chambre des Communes et la Loi antiterroriste du Canada, 22 juillet 2022. En ligne à : <https://www.cba.org/CMSPages/GetFile.aspx?guid=b7386a78-e843-4470-b77e-0c43221e440c>

³ Voir par exemple la lettre de S. Choudhry et coll. au ministre Lametti, concernant l'alinéa 83.08b) du *Code criminel* et la désincarcération de personnes de l'Afghanistan, 4 mai 2022. En ligne à : <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/441/AFGH/Brief/BR11826867/br-external/LandingsLLP-10626711-f.pdf>

organismes d'aide qui œuvrent dans d'autres régions ou pour les personnes qui y vivent et qui sont sous le contrôle de ce qui pourrait être considéré comme un groupe terroriste.

Nous sommes d'accord avec cette critique de l'interprétation par le gouvernement des lois sur le financement du terrorisme, mais nous reconnaissons également que la nature générale des lois antiterroristes du Canada permet que ce risque persiste. Par conséquent, un recours législatif est manifestement nécessaire pour permettre de donner l'assurance aux membres des organisations canadiennes d'aide internationale qu'ils ne feront pas face à des accusations criminelles pour avoir mené à bien leurs activités essentielles et souvent vitales.

3. Régime d'autorisation proposé dans le projet de loi C-41

Le nouveau régime d'exemption du projet de loi C-41 permettrait aux Canadiens qui fournissent diverses formes d'aide internationale de présenter une demande pour exercer leurs activités dans des zones sous le contrôle de facto d'une entité que le gouvernement juge être un groupe terroriste lorsque l'organisation risque de fournir un soutien financier à ce groupe.

a. Aspects positifs

Toute solution proposée doit s'appliquer à un large éventail de domaines et d'activités. Dans cette optique, nous accueillons favorablement deux aspects de cette proposition :

Premièrement, la proposition porte non seulement sur l'interdiction de l'aide internationale en Afghanistan, mais aussi dans d'autres régions aux prises avec des conflits ou des situations politiques complexes dans lesquelles le paiement de droits et d'impôts à une entité gouvernementale pourrait exposer les Canadiens au risque de poursuite criminelle.

Deuxièmement, l'exemption couvre un large éventail d'activités, y compris l'aide humanitaire, l'éducation et la défense des droits de la personne. Cela permettra aux organisations canadiennes non seulement de fournir des secours en cas de crise, mais aussi de collaborer avec les collectivités locales à des projets cruciaux en cours pour soutenir leur bien-être et leur gagne-pain.

b. Préoccupations principales

Malheureusement, malgré ces aspects positifs, la solution proposée par le gouvernement soulève de graves préoccupations qui pourraient, au bout du compte, miner les objectifs déclarés du projet de loi.

i. Miner les principes humanitaires internationaux, les obligations internationales et la prestation du programme d'aide internationale

Nous partageons les préoccupations selon lesquelles le régime d'autorisation proposé contredit les principes fondamentaux d'indépendance et d'impartialité de l'aide humanitaire au regard du droit humanitaire international⁴. Cela s'applique également à d'autres formes d'aide internationale vitale qui, bien qu'elles ne soient pas considérées comme de nature humanitaire, fournissent également un soutien crucial — souvent vital — dont l'éducation, la défense des droits de la personne et la sécurité alimentaire, entre autres.

Le respect de ces principes est essentiel pour fournir de l'aide rapidement et protéger les travailleurs et les organisations humanitaires qui sont de plus en plus ciblés par la violence pendant les conflits armés. De plus, un régime qui exige l'autorisation du gouvernement pour que cette aide soit fournie met en

⁴ Médecins Sans Frontières/Doctors Without Borders, *Réponse de MSF aux nouvelles lois antiterroristes du gouvernement canadien*, 9 mars 2023. En ligne à : https://www.medecinssansfrontieres.ca/article/r%C3%A9ponse-de-msf-aux-nouvelles-lois-antiterroristes-du-gouvernement-canadien?_ga=2.158077054.591918680.1681864092-1349114862.1681864091

péril l'apparence d'impartialité et l'impartialité réelle de la capacité de fournir de l'aide. L'autorisation du gouvernement fondée sur une évaluation des risques pour la sécurité tendra inévitablement vers la priorisation de la réduction de ces risques au minimum.

De plus, la définition de ce qu'est un groupe terroriste est tellement large qu'elle permet à la fois la prise de décisions discrétionnaires et la politisation du processus⁵. Par exemple, la liste des entités terroristes du Canada regroupe des groupes issus d'une occupation militaire à long terme ou qui y répondent, ainsi que des suprémacistes blancs et des néonazis, sous la rubrique d'un concept vaste et incohérent de « terrorisme⁶ ».

Il y a un risque réel que des organisations canadiennes dans certaines régions du monde fassent face à un examen plus minutieux et à plus d'obstacles administratifs que d'autres, ce qui pourrait entraîner une réduction des dispositions d'aide ou des changements dans les types d'aide. Étant donné que ce régime s'applique également aux régions infranationales, il pourrait également avoir pour conséquence que des individus dans une région d'un pays reçoivent de l'aide, tandis que les régions voisines sont exclues.

ii. *Sécurisation de l'aide et de l'assistance*

Au-delà des répercussions sur les principes humanitaires, le fait de placer ce régime dans le champ d'application du ministre de la Sécurité publique se traduira par la sécurisation réelle et perçue de l'apport d'assistance internationale.

Par exemple, il est probable que l'exigence d'une approbation du ministre de la Sécurité publique mette l'accent sur les évaluations des risques liés au terrorisme, ce qui mène à des décisions d'autorisation fondées sur les priorités en matière de sécurité et non pas sur les besoins. De même, les organisations peuvent voir la nécessité de choisir elles-mêmes ou d'encadrer leur travail en fonction de la nécessité de naviguer ou de répondre aux priorités du gouvernement en matière de sécurité. Il y a aussi la forte probabilité qu'on apprenne dans les régions où les organisations canadiennes exercent leurs activités qu'elles doivent obtenir l'autorisation de leur ministère de la Sécurité publique, ce qui remet en question leur neutralité et leur impartialité. Cela pourrait nuire aux relations avec les acteurs locaux et, au pire, nuire au personnel.

Les dispositions invasives du processus d'évaluation de sécurité soumettraient toute organisation partenaire potentielle d'employés à l'examen d'un large éventail d'organismes de sécurité nationale du Canada. Au-delà des risques posés par la collecte et le partage de renseignements aussi invasifs, cela dissuadera probablement les organisations étrangères de s'associer à des employés potentiels ou de présenter une demande de travail pour des organismes canadiens qui se consacrent à l'aide internationale.

Les dispositions du projet de loi C-41 sur l'échange de renseignements permettent au ministre de demander toute information à l'organisme qui demande l'autorisation. Encore une fois, les travailleurs humanitaires du Canada risquent d'être perçus avec méfiance et d'être victimes de violence. Ce soupçon n'est pas nécessairement mal placé, puisque les renseignements recueillis par le ministre au sujet des conditions sur le terrain pourraient être communiqués aux organismes de sécurité nationale. Cela pourrait amener les responsables d'organismes canadiens de sécurité nationale à prendre des mesures ou

⁵ Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles, « Issues and Concerns Regarding the Use of the Terrorist Entities List in the Context of White Supremacist/Hate Based Violence in Canada », 24 avril 2021. En ligne à : <https://icimg.ca/wp-content/uploads/2023/04/Listing-of-Terrorist-Entities-Discussion-Paper.pdf>; et Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles, « Lettre au premier ministre Trudeau et au ministre Blair, Objet : Liste d'entités terroristes et lutte contre la violence basée sur la haine et le suprémacisme blanc », 29 janvier 2021. En ligne à : <https://icimg.ca/fr/lettre-pm-lois-antiterroristes-pas-la-solution/>

⁶ A. Kanji et T. McSorley, « Open letter to Federal Political Party Leaders re: Use of anti-terrorism laws to combat racism and white supremacism », 22 février 2022, en ligne à <https://icimg.ca/letter-federal-leaders-terrorist-entities-list/>.

à communiquer des renseignements à ceux d'organismes étrangers qui, à leur tour, passent aux gestes, et rien de tout cela n'aurait besoin d'être lié à l'aide fournie.

iii. *Ne pas s'attaquer aux problèmes inhérents à l'approche du gouvernement en matière d'antiterrorisme*

Enfin, un régime d'autorisation ne permettra pas de régler le problème central de cette situation que nos lois antiterroristes trop vagues rendent possible en premier lieu. Le flou inhérent au « terrorisme » et sa nature politique continueront d'avoir des conséquences imprévues, notamment pour nos obligations internationales en matière de droits de la personne et d'aide humanitaire, comme en témoignent les restrictions actuelles à l'aide fournie. Bien qu'un régime d'exemption puisse fournir une voie à suivre, il évite la façon dont les lois antiterroristes créent des zones et des entités qui sont considérées comme « interdites » et qui continuent d'avoir principalement et injustement des répercussions sur les pays et les régions à majorité musulmane. Nous demandons de nouveau au gouvernement de revoir fondamentalement son approche à l'égard des lois antiterroristes et de leur application.

Compte tenu de tout cela, le régime proposé dans le projet de loi C-41 risque de miner l'objectif du gouvernement de faciliter l'apport d'assistance internationale. Par conséquent, notre première recommandation est d'adopter une exemption complète pour les activités d'aide internationale, semblable à celles qui sont énumérées au paragraphe 83.032(1) du projet de loi C-41. Cela contribuerait à garantir que les lois visant à criminaliser les infractions de terrorisme ne viennent pas entraver l'aide essentielle aux personnes touchées par un conflit.

Cela est conforme aux mesures prises par les gouvernements d'autres pays, comme l'Australie et le Royaume-Uni, qui ont tous deux mis en œuvre des exemptions humanitaires aux lois antiterroristes, ainsi que par celui des États-Unis, dont le système de licences générales reflète l'étendue des autres activités incluses dans le processus d'autorisation du projet de loi C-41. Cela permettrait également de respecter les normes établies dans la résolution 2615 (2021) du Conseil de sécurité de l'ONU et la résolution de suivi 2664 (2022), dans laquelle les responsables du Conseil de sécurité [TRADUCTION] « ont décidé que la fourniture, le traitement ou le paiement de fonds, d'autres actifs financiers ou de ressources économiques ou encore la fourniture de biens et de services nécessaires à la prestation en temps opportun de l'aide humanitaire ou à l'appui d'autres activités qui répondent aux besoins humains fondamentaux sont permises et ne constituent pas une violation du gel des avoirs imposé par cet organe ou ses comités chargés des sanctions⁷ ».

Recommandation 1

Que le gouvernement fédéral adopte une exemption à la disposition neutre, impartiale et indépendante à l'article 83.01 de la Partie II.1 du *Code criminel*, concernant les activités qui répondent aux besoins humains fondamentaux. Texte proposé :

Interprétation

(1.3) Il est entendu que la Partie II.1 ne s'applique pas aux activités des organisations non gouvernementales dans la prestation de façon indépendante d'activités neutres et impartiales permettant :

- (a) de fournir ou d'appuyer la prestation d'une aide humanitaire, y compris une aide visant à sauver des vies ou à alléger les souffrances d'une population touchée par une crise ou qui a des besoins immédiats et aigus;
- (b) de fournir ou d'appuyer la prestation de services médicaux;
- (c) de fournir ou d'appuyer la prestation de services d'éducation;
- (d) de fournir ou d'appuyer la prestation de programmes visant à aider les particuliers à gagner leur vie;

⁷ <https://press.un.org/en/2022/sc15134.doc.htm>

- (e) de fournir ou d'appuyer la prestation de programmes visant à promouvoir ou à protéger les droits de la personne;
- (f) de fournir ou d'appuyer la prestation de services liés à l'immigration, y compris les services liés à la réinstallation des personnes et au passage sécuritaire des personnes d'une région géographique à une autre;
- (g) d'appuyer les activités d'un ministre fédéral ou d'un ministère ou d'un organisme du gouvernement qui sont menées à des fins autres que celles prévues aux alinéas a) à f).

(1.4) La partie II.1 ne s'applique qu'à la collecte, à la fourniture, au traitement et au paiement des fonds, des actifs financiers ou des ressources économiques pour la fourniture de biens et de services nécessaires à la prestation neutre, impartiale et indépendante des activités visées aux alinéas (1.3)a) à g) et le paiement de dépenses accessoires, y compris, sans s'y limiter, les taxes, les droits d'importation, les permis et les droits, ne constitue pas la fourniture, la collecte ou la mise à disposition de fonds, de biens ou de services à un groupe terroriste ou à l'égard d'une activité terroriste visée à la partie II.1.

4 Préoccupations particulières au sujet du projet de loi C-41⁸

À défaut de la mise en œuvre de la proposition susmentionnée, d'autres amendements pourraient être apportés au projet de loi C-41, lesquels, bien qu'ils ne permettent pas d'atténuer entièrement nos préoccupations, seraient importants pour l'assurance du bon fonctionnement du régime.

a Élargir l'application du régime d'autorisation

À l'heure actuelle, une autorisation délivrée en vertu du projet de loi C-41 ne s'appliquerait qu'au paragraphe 83.03(2) proposé du *Code criminel*. Cependant, il s'agit d'une portée trop étroite qui ne tient pas compte des autres aspects de la partie II.1 du *Code criminel* et que les organisations d'aide internationale risquent d'enfreindre si elles exercent leurs activités dans une zone sous le contrôle d'un groupe terroriste. Cela comprend, par exemple, 83.08 (blocage des biens), 83.18 (participation à une activité d'un groupe terroriste) ou 83.19 (facilitation d'une activité terroriste).

Nous appuyons donc les recommandations faites par d'autres⁹ en vue de l'élargissement du régime d'autorisation à l'ensemble de la partie II.1 du *Code criminel*.

Recommandation 2

Élargir le régime d'autorisation pour qu'il s'applique à l'ensemble de la partie II.1 du *Code criminel*. Pour ce faire, on pourrait, par exemple, créer un nouveau paragraphe 83.01(3) ou modifier le paragraphe 83.032(1) pour que celui-ci se lise comme suit :

Le ministre peut, sur demande, autoriser une personne admissible à exercer toute activité — ou catégorie d'activités — précisée dans l'autorisation, qui serait par ailleurs interdite par la partie II.1, dans une région précisée dans l'autorisation qui est contrôlée par un groupe terroriste, à l'une ou l'autre des fins ci-après précisées dans l'autorisation :

b Application à certaines zones

Le projet de loi doit préciser quelles zones géographiques sont considérées comme étant sous le contrôle d'un groupe terroriste. Il incomberait aux demandeurs de déterminer eux-mêmes si une région dans laquelle ils exercent des activités répond à ce critère, ce qui susciterait un niveau élevé d'incertitude, et pourrait mener à des demandes inutiles, ou, pire encore, à l'effet paralysant d'éviter d'opérer dans une

⁸ Dans les amendements proposés qui suivent, le texte modifié ou ajouté est surligné en jaune, et le texte à supprimer est rayé et en rouge.

⁹ Incluant le mémoire soumis par Humanitarian Sector Partners le 13 avril 2023

certaine zone de crainte que celle-ci soit, ou puisse être, considérée comme étant sous le contrôle d'un groupe terroriste.

Nous appuyons des recommandations semblables, selon lesquelles les ministres responsables du processus d'autorisation devraient être chargés de l'élaboration et de la publication d'une liste de telles zones. De plus, le libellé devrait être clarifié pour qu'il y soit précisé que les zones en question sont sous le contrôle total d'un groupe terroriste, et qu'un tel groupe y exerce une influence notable.

Recommandation 3

Que les ministres responsables du régime d'autorisation soient également responsables d'établir et de publier une liste des régions géographiques auxquelles s'applique le processus d'autorisation. La modification proposée pourrait se lire comme suit :

Précision : contrôle

Pour l'application du présent article, une région est contrôlée **en presque totalité** par un groupe terroriste lorsque l'influence **considérable** que celui-ci y exerce est suffisamment importante pour que l'on puisse raisonnablement s'attendre à ce qu'il utilise, en tout ou en partie, des biens ou des services financiers ou connexes liés à l'exercice d'une activité dans la région ou qu'il en bénéficie, en tout ou en partie.

Détermination

(3) Les ministres responsables du processus d'autorisation déterminent quelles régions géographiques précises sont sous le contrôle presque total d'un groupe terroriste et font publier une telle liste.

c. Évaluation ministérielle des risques

Les motifs pour lesquels le ministre de la Sécurité publique peut évaluer une demande sont d'une portée beaucoup trop étendue. Par exemple, à l'alinéa 83.032(10)a), le ministre peut évaluer si une personne qui participe à l'exécution d'une activité proposée a des « liens » avec un groupe terroriste. Le terme « liens » n'est défini nulle part dans la *Loi* et ne signifie rien sur le plan juridique. C'est beaucoup trop discrétionnaire; par exemple, les liens familiaux éloignés, les anciens collègues de travail ou d'école, ou l'appartenance à la même communauté religieuse ou à la même congrégation seraient-ils considérés comme de tels liens? Dans le cadre de notre travail, nous avons vu comment chacun de ces types de « liens » a été identifié par les agences de sécurité comme étant un motif de soupçon fondé uniquement sur la culpabilité par association. L'exemple de l'Afghanistan, un pays à majorité musulmane, est pertinent dans ce cas-ci, car nous avons particulièrement observé la façon dont les musulmans au Canada sont soumis à ce genre de culpabilité exacte par association, ce qui entraîne une surveillance accrue, la perte d'habilitation de sécurité et d'emploi, et même l'échange de renseignements qui a mené à l'extradition, à des détentions arbitraires et à la torture.

Non seulement cela pourrait mener à des décisions inacceptables de la part du ministre de la Sécurité publique, mais les demandeurs pourraient ressentir de la pression pour élargir leurs critères de sélection pour les employés potentiels afin d'éviter une telle « culpabilité par association », ou simplement choisir de s'abstenir de présenter leur candidature.

De même, l'alinéa 83.032(10)b) contient un libellé beaucoup trop discrétionnaire, car y est établi un seuil faible de « probabilité » qu'un demandeur ou une personne participant à ses activités agira pour le profit d'un groupe terroriste.

Enfin, en vertu de l'alinéa 83.032(10)c), le ministre peut également tenir compte non seulement du fait qu'un demandeur ou toute personne en cause *fait l'objet* d'une enquête pour une infraction de terrorisme, mais aussi que cette personne *a fait l'objet* d'une enquête ou qu'elle *a déjà été* accusée d'une telle infraction. Le simple fait de faire l'objet d'une enquête ou d'être accusé présume donc de la culpabilité, ce qui ouvre la porte à des décisions discriminatoires et excessivement discrétionnaires.

Par exemple, nous savons que les personnes de couleur, et en particulier les musulmans, sont plus susceptibles d'être accusées d'une infraction de terrorisme au Canada. Selon une étude du *Criminal Law Quarterly*, en 2019, 98 % des accusations de terrorisme avaient été portées contre des musulmans; en même temps, ceux qui ont commis des tueries contre des musulmans au Canada n'ont pas fait l'objet d'accusations de terrorisme. Les responsables des organismes de sécurité admettent également la présence d'un problème de racisme systémique et d'islamophobie, mais prennent peu de mesures pour résoudre ce problème. Par exemple, les organismes de bienfaisance dirigés par des musulmans au Canada font également l'objet d'un examen disproportionné de la part de l'ARC, ce qui mène à des enquêtes sur leurs activités et leur personnel en raison de leurs liens avec le terrorisme. Même si ces enquêtes n'ont pas donné lieu à des accusations de terrorisme, elles pourraient être considérées comme ayant déjà été rejetées simplement parce qu'elles ont fait l'objet d'une enquête en raison d'allégations non prouvées fondées sur l'islamophobie systémique.

Recommandation 4

Que la partie du projet de loi C-41 portant sur l'évaluation de sécurité soit modifiée pour limiter les critères d'évaluation :

83.032(10)...

(a) Si le demandeur ou toute personne qui est appelée à participer à l'activité proposée dans la demande d'autorisation

(i) est membre d'une entité figurant sur la liste; ou

(ii) est une entité inscrite; ou

(b) si le ministre de la Sécurité publique a des motifs raisonnables de croire que le demandeur ou toute personne qui est appelée à participer à l'activité agira sciemment au profit direct d'un groupe terroriste, sous sa direction explicite ou en association directe avec celui-ci dans le cadre de l'activité;

(c) si le demandeur ou toute personne qui doit participer à l'exercice de cette activité fait ou a fait l'objet d'une enquête pour avoir commis une infraction de terrorisme ou avoir déjà été accusé d'une infraction de terrorisme.

Dans le cadre des activités d'évaluation de sécurité, avant et après l'approbation, les paragraphes 83.032(11) et 83.034 confèrent au ministre de vastes pouvoirs lui permettant de fournir relativement à la demande tout renseignement supplémentaire que ce ministre précise.

Ces pouvoirs sont beaucoup trop généraux. Dans le projet de loi C-41, on devrait indiquer clairement à quelles fins peuvent servir les renseignements demandés et inclure des dispositions contribuant à assurer l'élimination de ces renseignements dès lors qu'ils ne sont plus nécessaires.

Recommandation 5

Que les pouvoirs du ministre de la Sécurité publique de demander « tout renseignement supplémentaire », qui sont prévus aux articles 83.032 et 83.034, soient précisés et restreints comme suit :

83.032 (11)... Les renseignements supplémentaires demandés ne doivent se rapporter qu'à la demande ou à son renouvellement.

(11) Le ministre de la Sécurité publique ne conserve les renseignements recueillis en vertu du paragraphe (11) que dans la mesure raisonnablement nécessaire à l'application des articles 83.031 à 83.0392 et les détruit ensuite.

Et

83.034 (1)... Les renseignements supplémentaires demandés ne doivent se rapporter qu'à la demande ou à son renouvellement.

(2) Le ministre de la Sécurité publique ne conserve les renseignements recueillis en vertu du paragraphe (1) que dans la mesure raisonnablement nécessaire à l'application des articles 83.031 à 83.0392 et les détruit ensuite.

d. Assistance au ministre

L'article 83.038 permet à neuf entités, ainsi qu'à toute autre entité réglementaire, d'assister le ministre de la Sécurité publique « dans l'administration et l'application des articles 83.031 à 83.0392 ». Cette disposition permet à ces entités de recueillir des renseignements auprès du ministre et de chacune d'entre elles, et de communiquer des renseignements à ce même ministre ainsi que les unes avec les autres. Cette situation suscite des inquiétudes quant à la probabilité d'une communication de renseignements trop étendue entre les entités, ainsi qu'à la possibilité d'utiliser ces renseignements d'une manière non prévue par la mesure législative, et ce, pour plusieurs raisons.

Premièrement, le projet de loi ne limite pas la collecte ou l'échange de renseignements à la seule mesure nécessaire pour évaluer la demande. Étant donné que le régime proposé actuellement permet au ministre d'examiner tout renseignement et que les motifs justifiant une évaluation sont très vastes, il autoriserait le partage et la communication de renseignements au-delà du nécessaire, et éventuellement l'échange de renseignements selon des modalités que l'on ne pourrait obtenir autrement.

Deuxièmement, la situation est rendue plus problématique, du fait que les neuf entités énoncées à l'article 83.038, soit le SCRS, la GRC, le CST, la Défense nationale, l'ARC et l'ASFC, sont autorisées non seulement à communiquer des renseignements au ministre, mais aussi à recueillir des renseignements auprès de ce dernier, et à s'échanger des renseignements entre elles, sans aucune restriction claire. S'il est bien compréhensible que le ministre doive discuter de certains dossiers avec les responsables de ces organismes, en revanche, le flot des renseignements émis par le personnel de son Cabinet devrait être beaucoup plus restrictif que ceux qu'il reçoit.

Les organismes de sécurité nationale, en particulier, considèrent que les renseignements qu'ils recueillent dans un but précis peuvent être utilisés à d'autres fins, notamment pour mener des enquêtes et exercer une surveillance. Il existe donc une réelle possibilité que ces organismes utilisent les renseignements qui leur sont communiqués à d'autres fins. Ces organismes de sécurité nationale partagent aussi certains renseignements avec des gouvernements et des organismes étrangers sur lesquels le gouvernement canadien n'a aucun contrôle. Encore une fois, cette situation soulève la question de la sécurisation réelle ou perçue de l'aide canadienne ainsi que la possibilité de voir l'aide internationale devenir un organe involontaire de l'appareil de surveillance de la sécurité nationale du Canada.

À titre d'exemple, si le ministre demande des renseignements relatifs aux conditions sur le terrain ou à la vérification des partenaires internationaux, ces renseignements pourraient être communiqués aux organismes de sécurité nationale. Les organismes de sécurité nationale du Canada pourraient alors agir sur la foi de ces renseignements ou les communiquer à des agences étrangères qui prendraient ensuite des mesures, pouvant dans certains cas aller à l'encontre des droits de la personne ou même de l'objectif déclaré de ce régime. Aucune de ces pratiques ne devrait être liée à la fourniture d'une aide, et l'organisation qui demande une autorisation ne devrait pas être au courant de cette utilisation des renseignements qu'elle a fournis ni y consentir.

Les dispositions relatives à l'échange de renseignements devraient inclure des limites quant à leur conservation. Il est nécessaire aussi de prévoir la protection de toute utilisation de renseignements personnels. Il faut adopter des règles strictes sur l'utilisation, l'élimination, le signalement et la correction des renseignements erronés.

Enfin, il faut restreindre la portée de l'alinéa 83.038j) uniquement à des organisations canadiennes.

Recommandation 6

Amender le projet de loi C-41 de façon à imposer des limites à la collecte et à la communication de renseignements par des entités qui peuvent assister le ministre dans l'application et l'exécution des articles 83.031 à 83.0392, notamment en ce qui a trait au seuil de tolérance pour la communication, aux

limites de conservation et d'utilisation, ainsi qu'à la protection des renseignements personnels.
Amendements proposés :

Aide au ministre de la Sécurité publique

83.038 (1) Les entités ci-après peuvent assister le ministre dans l'application et l'exécution des articles 83.031 à 83.0392, notamment en recueillant des renseignements auprès de ce ministre et en lui communiquant des renseignements :

[...]

j) toute autre entité réglementaire **canadienne**.

(2) Le ministre ne peut communiquer de renseignements aux entités énumérées au paragraphe (1) que s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une telle communication est nécessaire à l'administration et à l'exécution des articles 83.031 à 83.0392.

(3) Le ministre ou l'entité à laquelle les renseignements ont été communiqués en vertu des paragraphes (1) et (2) peuvent les utiliser uniquement dans le cadre de l'administration et de l'exécution des articles 83.031 à 83.0392.

(4) Le ministre ne conserve les renseignements qui lui sont communiqués en vertu du paragraphe (1) que dans la mesure raisonnablement nécessaire pour l'administration et l'exécution des articles 83.031 à 83.0392 et les détruit ensuite.

(5) Toute entité à laquelle le ministre communique des renseignements en vertu du paragraphe (2) ne les conserve que dans la mesure nécessaire pour assister le ministre, et, une fois cette tâche accomplie, elle les détruit.

(6) Si l'un des renseignements communiqués en vertu des paragraphes (1) ou (2) est un renseignement personnel au sens de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le ministre avise l'intéressé de la communication et des renseignements que celle-ci contient, et lui donne la possibilité de corriger toute erreur.

e. Contrôle judiciaire

Pour assurer le fonctionnement d'un tel système d'autorisation, il est essentiel de pouvoir compter sur un système de recours juste, impartial et approprié en cas de refus. Un tel système assure non seulement un recours au demandeur, mais aussi un contrôle indispensable du pouvoir gouvernemental.

Le recours prévu dans le projet de loi C-41 revêt la forme d'un recours judiciaire. Bien que l'approche soit appropriée, le projet de loi confère au gouvernement de vastes pouvoirs pour restreindre l'accès des demandeurs à l'information. Il s'agit de leur interdire d'être présents pour entendre certains aspects des renseignements ou des preuves fournis par le gouvernement, et de limiter même le contenu qui peut être communiqué au demandeur sous la forme d'un résumé. Ces décisions du juge seraient fondées sur la question de savoir si « la divulgation porterait atteinte, selon lui, aux relations internationales, à la défense nationale, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui. » Cette limite trop basse pour refuser à un demandeur l'accès à des renseignements qui pourraient être déterminants pour contester la décision du ministre est inacceptable. Malheureusement, elle dénote une tendance, dans d'autres domaines des lois canadiennes sur la sécurité nationale, à privilégier le secret plutôt que la transparence dans le cadre des procédures.

Le juge peut également se fonder sur des renseignements même si ceux-ci ne peuvent être inclus dans le résumé fourni au demandeur : en termes plus clairs, des renseignements complètement secrets.

Les demandeurs devraient avoir accès à tous les renseignements, sauf à ceux qui sont susceptibles de mettre en péril la sécurité d'une personne; il faudrait modifier le paragraphe 83.039(2) pour tenir compte de cela. Sinon, il faudrait rehausser le seuil s'appliquant à la décision d'exclure le demandeur. La loi

devrait permettre explicitement à un juge de nommer un *amicus curiae* pour contester les tentatives du ministre de limiter la divulgation et la nature des renseignements entendus à huis clos.

Recommandation 7

Que le paragraphe 83.039(2) soit modifié de manière que soient supprimées toutes les dispositions permettant la tenue d'audiences à huis clos et en l'absence du demandeur, à moins que le juge ne soit d'avis que cela pourrait porter atteinte à la sécurité d'autrui.

Si ces dispositions sont maintenues, que les modifications suivantes soient apportées pour restreindre le recours à des audiences à huis clos et à des preuves secrètes dans le processus de révision judiciaire :

Révision judiciaire

83.039(2) Pour l'application du paragraphe (1) :

a) à tout moment pendant l'instance et à la demande du ministre en cause, le juge tient une audience pour entendre les observations portant sur tout élément de preuve ou tout autre renseignement, à huis clos et en l'absence du demandeur et de son conseil, **si le juge a des motifs raisonnables de croire** que la divulgation de ces éléments de preuve ou de ces renseignements pourrait porter atteinte aux relations internationales, à la défense nationale, à la sécurité nationale **ou, à son avis**, à la sécurité d'autrui;

[...]

c) Le juge veille à ce que soit fourni au demandeur un résumé de la preuve et de tout autre renseignement dont il dispose, qui permet à celui-ci d'être suffisamment informé des motifs de la décision du ministre en cause et qui ne comporte aucun élément **dont le juge a de raisonnables motifs de croire** qu'il porterait atteinte aux relations internationales, à la défense nationale, à la sécurité nationale **ou, à son avis**, à la sécurité d'autrui;

[...]

(h) Le juge peut autoriser un *amicus curiae* désigné dans le cadre de la procédure de participation à l'audience prévue à l'alinéa a) en l'absence du public, du demandeur et de son conseil, ainsi que de toute décision d'exclure des renseignements d'un résumé fourni au demandeur, comme il est prévu l'alinéa c);

(i) Le rôle de l'*amicus curiae* est d'aider le juge de toutes les manières que celui-ci estime pertinentes, notamment :

(i) contester l'allégation du ministre selon laquelle la divulgation des renseignements ou autres éléments de preuve porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui;

(ii) contester la pertinence, la fiabilité et la suffisance des renseignements ou autres éléments de preuve fournis par le ministre, mais communiqués ni à l'intéressé ni à son conseil, et l'importance qui devrait leur être accordée.

f Reddition de comptes et transparence

Il est essentiel de prévoir des dispositions rigoureuses en matière de reddition de comptes et de transparence pour contrôler le régime d'autorisation proposé et mettre en œuvre les changements nécessaires, non seulement en raison de la nouveauté de ce régime, mais aussi de la nature délicate du travail autorisé, du niveau de secret entourant la prise de décisions ainsi que des vastes pouvoirs de collecte et d'échange d'information.

En plus de la présentation d'un rapport public annuel par le ministre de la Sécurité publique avant la fin de juin de chaque année, il convient d'ajouter des exigences quant au type de renseignements que doit comprendre ce rapport.

De plus, les trois ministres qui participent au processus d'autorisation, ainsi que tout ministère qui leur prête assistance, sont susceptibles de se fonder sur des renseignements de nature délicate que le gouvernement ne rendrait pas publics. Même si nous pensons qu'il faut rendre public le plus grand nombre possible de renseignements, il convient d'envisager que le rapport public ou un rapport classifié soit communiqué directement à l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR) ou au Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR). Cette mesure permettrait de garantir un examen externe et indépendant du processus. Il faudrait également envisager de modifier la *Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement* afin d'y inclure un examen annuel du système d'autorisation.

Recommandation 8

Que, pour favoriser la transparence et la reddition de comptes, l'amendement suivant soit apporté afin que soit exigée l'inclusion de renseignements précis dans le rapport annuel du ministre de la Sécurité publique :

Rapport annuel

83.0392 (1) Le ministre établit, dans les quatre-vingt-dix jours suivant le 1^{er} janvier de chaque année, un rapport sur l'application des articles 83.031 à 83.0391 à l'égard de l'année civile précédente, et le fait déposer devant chaque Chambre du Parlement.

(2) Le rapport doit inclure les éléments suivants :

- a) le nombre de demandes d'autorisation présentées au cours de l'année civile précédente;
- b) le nombre d'autorisations approuvées au cours de l'année civile précédente;
- c) le nombre d'autorisations refusées au cours de l'année civile précédente;
- d) tout autre critère réglementaire.

(3) Le ministre doit transmettre le rapport au Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement ainsi qu'à l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement;

Que l'on examine la possibilité de communiquer un rapport annuel classifié à l'OSSNR ou au CPSNR; que l'on modifie la Loi sur l'OSSNR pour exiger un examen annuel du régime d'autorisation par l'Office.

g Conclusion

Malgré les modifications susmentionnées, nous réitérons nos sérieuses préoccupations envers la création d'un régime d'autorisation fondé sur les approbations gouvernementales de l'aide internationale vitale, y compris l'aide humanitaire, même dans le cadre étroit des régions proposées dans le projet de loi C-41. Le cadre actuel comporte un risque important de sécurisation excessive de l'aide internationale, ainsi qu'un système onéreux qui peinera à répondre aux besoins inhérents à la prestation de cette aide.

Ces dispositions en matière de sécurité risquent également de décourager certaines organisations de présenter une demande, et surtout celles qui disposent de moins de ressources ou qui souhaitent exercer leurs activités dans des régions plus problématiques. Ces préoccupations concernent davantage les organisations canadiennes qui se trouvent dans des communautés racisées, en particulier les organisations musulmanes, qui sont déjà confrontées à des préjugés systémiques à l'égard de la façon dont les organismes gouvernementaux évaluent leurs risques liés au financement d'activités terroristes. Au bout du compte, ces dispositions risquent de miner l'objectif même de la loi, qui est de fournir en temps utile une aide souvent vitale.

Nous maintenons que le gouvernement du Canada pourrait encore suivre l'exemple d'autres administrations similaires et mettre en œuvre une exemption générale dans le *Code criminel* pour l'aide internationale envisagée. Dans le cas contraire, nous espérons que les modifications proposées ci-dessus constituent des recommandations claires pour remédier à certaines des grandes préoccupations que suscite le processus d'autorisation envisagé.

Nous espérons également que les préoccupations et les questions que nous avons soulevées pourront servir au suivi et à l'évaluation du régime au fur et à mesure de sa mise en place, et qu'elles fourniront des pistes de réflexion pour l'examen quinquennal prévu par le projet de loi C-41.